

DE LA
LIMITATION DES ARMEMENTS
PAR LA MÉTHODE BUDGÉTAIRE
ET
DU CONTRÔLE DE CETTE LIMITATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Mars 1932, à 14 heures

PAR

Louis PERILLIER

Lieutenant Instructeur à l'Ecole Spéciale Militaire de St-Cyr

MEMBRES DU JURY :

Président : M. BASDEVANT

<i>Suffragants</i> :	{	M. GIDEL	}	<i>Professeurs.</i>
		M. CASSIN		

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^e, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1932

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

DE LA
LIMITATION DES ARMEMENTS
PAR LA MÉTHODE BUDGÉTAIRE
ET
DU CONTROLE DE CETTE LIMITATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Mars 1932, à 14 heures

PAR

Louis PERILLIER

Lieutenant Instructeur à l'Ecole Spéciale Militaire de St-Cyr

MEMBRES DU JURY :

Président : M. BASDEVANT

Suffragants: { M. GIDEL
M. CASSIN } *Professeurs.*

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1932



INTRODUCTION

LE DÉSARMEMENT ET LE MAINTIEN DE LA PAIX

I) LE DÉSARMEMENT. — La Conférence du Désarmement s'est réunie à Genève le 2 février 1932.

Inéluctablement, sous l'angle spécial du Désarmement, c'est tout le problème de la Paix qui se trouve remis en question. Cette nouvelle expérience sera-t-elle favorable au maintien de la paix ? Aura-t-elle, au contraire, pour effet de raviver, d'exaspérer les égoïsmes nationaux mis en contact ?

Quels sont donc les rapports du Désarmement avec le maintien de la Paix ?

Mais au préalable que faut-il entendre par ce mot : le « *désarmement* » ? C'est là évidemment une expression impropre. Aucun Etat ne voudrait totalement désarmer : ce serait renoncer à assurer sa police intérieure, à faire régner l'ordre dans ses colonies et à garantir leur défense, à opposer une première résistance à une agression brusquée en attendant les secours de la Société des Nations, à exécuter enfin les « obligations internationales imposées par une action commune » (Art. 8 du Pacte de la Société des Nations).

Au reste, aucun Etat ne pourrait désarmer : son « potentiel de guerre » englobe aujourd'hui toutes ses forces vives : sa population, ses usines, ses matières premières, son aviation civile, ses ressources de toutes sortes.

La frontière est de plus en plus malaisée à tracer qui sépare, dans la conception de la Nation armée, les armements militaires des autres, les armements « sociaux ».

Ainsi, d'une part, il ne saurait être question que de *réduire* les armements, ou mieux de les *limiter*, c'est-à-dire d'en fixer le *niveau* maximum pour chaque Etat.

D'autre part cette limitation, ne pouvant atteindre que les armements proprement dits, sera nécessairement incomplète.

Aussi bien la Conférence de 1932 a-t-elle été dénommée « Conférence générale de *limitation* et de *réduction* des armements ». Et l'art. 1 du Projet de convention ne vise que les forces strictement militaires lorsqu'il stipule : « Les Hautes parties contractantes s'engagent à « limiter et autant que possible réduire leurs armements respectifs ainsi qu'il est prévu à la présente convention. »

II) LA SÉCURITÉ ET LE DÉSARMEMENT. — Réduire les armements, les limiter, mais en fonction de quoi ?

L'Article 8 du Pacte de la S. D. N., charte de la matière, nous répond :

1° Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements

nationaux *au minimum compatible avec la sécurité nationale*, et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ;

2° Le Conseil tenant compte de la *situation géographique* et des *conditions spéciales* de chaque Etat prépare les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la *décision des divers gouvernements* » (1).

Par Sécurité, il faut entendre ici les garanties qui sanctionnent l'engagement international de ne pas faire la guerre.

Par « Conditions Spéciales » il faut entendre la situation tant géographique qu'économique et sociale de l'Etat comparée à celle des autres Etats : étendue et vulnérabilité des frontières, étendue et éloignement des possessions coloniales, puissance industrielle, ressources en matières premières, etc., autant d'éléments qui doivent être pris en considération. Ils font du Désarmement un problème complexe et rendent *à priori* difficile toute comparaison entre les besoins des divers Etats....

D'aucuns diront : Mais si la sécurité permet le désarmement, n'est-il pas évident en revanche que le désarmement crée la sécurité, au sens large et courant de ce mot ? Oui, sans doute. Aussi bien se prépare-t-on à conclure une première convention internationale de limitation des armements dont on escompte des résultats

(1) ART. 8, *parag. 3* : Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins. •

Parag. 4 : Après leur adoption par les divers gouvernements la *limite* des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

heureux pour la sécurité générale. Mais qui ne voit l'impossibilité d'user du désarmement sans la plus grande prudence ? Il met en jeu trop directement l'existence même de la Nation pour être envisagé autrement que d'une manière subjective. Comment le peuple Français par exemple, pourrait-il perdre de vue les invasions, les dévastations, les souffrances qu'il a subies ? N'est-il pas trop naturel qu'ayant en dix ans réduit considérablement les proportions de son armure défensive, il ne veuille pas s'exposer à un grave danger en acceptant des réductions nouvelles...

Si l'on parvient à améliorer les conditions de sécurité ce sera par d'autres voies que le désarmement.

Par quelles voies ?

III) ARBITRAGE, SÉCURITÉ, DÉSARMEMENT. — « En l'état actuel du monde, déclare en 1922, la 3^e Assemblée de la Société des Nations, dans sa résolution XIV, un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur propre pays ».

Et elle ajoute : « Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif qui engagerait les parties à se porter assistance effective, immédiate et suivant un plan préétabli, au cas où l'une d'elle serait attaquée.

En septembre 1927. L'Assemblée de la S. D. N., après avoir marqué qu'en matière de désarmement l'on ne saurait envisager qu'une première étape « en rapport avec les conditions actuelles de la sécurité », définit ainsi la

condition du succès : que chaque Etat, assuré de n'avoir pas à pourvoir seul au soin de sa sécurité par le moyen de ses armements particuliers, puisse la faire reposer également sur l'action collective organisée de la Société des Nations. »

Si l'on veut sincèrement la paix, avec toute l'ardente volonté qu'un tel idéal devrait comporter, il faut d'une part, développer l'arbitrage en comprenant dans ce terme tous les modes de règlement pacifique des différents internationaux. Il faut, d'autre part, organiser contre l'agresseur (« celui qui refusera l'arbitrage »), un système de sanctions effectives, de sanctions non seulement économiques, mais militaires, précises et rapidement déclenchées. Alors, dans une sécurité accrue, une étape sérieuse pourra être réalisée dans la voie du désarmement.

Arbitrage, sécurité, désarmement, c'est la vieille trilogie de Genève, à laquelle la France reste attachée. Elle marque les étapes nécessaires par lesquelles le désarmement peut conduire au maintien de la paix.

Dans son mémorandum du 15 juillet 1931, définissant la position de la France à la conférence du Désarmement, le gouvernement français s'exprime ainsi : « A l'examen de toutes les solutions générales, la France est prête.... Le gouvernement de la République donnera sa collaboration sans réserves à tout système d'organisation générale de la paix qui, comportant des engagements précis d'assistance mutuelle effective en cas d'agression, permettrait à chaque Etat, dès qu'auront été précisés la nature et les délais de cette assistance, de fixer les réduc-

tions (d'armements) *nouvelles ainsi rendues possibles.*

A la veille de la Conférence du Désarmement l'espoir que nous formons est de voir les prochaines négociations « poser certains problèmes de sécurité et d'organisation de la paix dans une telle lumière qu'il devienne impossible d'en éluder ou d'en retarder la solution » (1) (2).

(1) *L'année politique française et étrangère*, avril 1931 ; X., *Le problème de la paix organisée : la solution pacifique des conflits et le désarmement* (p. 74).

(2) Le problème du Désarmement a fait l'objet, particulièrement en vue de la conférence, d'études approfondies de la part de plusieurs Commissions de la Société des Nations. Nous citerons :

La Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes, où la France était représentée par (1930-31) :

Le Général de Brigade Réquin.

Lieutenant-Colonel Lucien.

Capitaine de Vaisseau E. Deleuze.

Colonel H.-E. Mouchard.

— La Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement :

Représentant de la France : M. R. Massigli.

— Le Comité d'Arbitrage et de Sécurité :

Représentant de la France : M. R. Massigli.

— Le Comité d'experts en questions budgétaires :

Représentant de la France : M. Jacomet, contrôleur de l'Armée.

CHAPITRE I

De la limitation des armements

I) SON INTÉRÊT. — La limitation des armements atténue évidemment le sentiment d'insécurité qu'un Etat éprouve si ses voisins sont trop puissamment armés. Elle permet encore d'éviter qu'une puissance « entretienne des armements susceptibles, si elle se rendait coupable d'une agression, de lui donner des forces supérieures à celles que l'Etat victime de l'agression et la S.D.N. pourraient lui opposer » (1).

Possède-t-elle d'autres vertus ? Oui sans doute : elle évite la *course aux armements*, et les dangers qu'elle comporte. De ce flot qui monte elle arrête l'ascension. C'est un progrès... grâce auquel peut-être l'inondation sera évitée.

La Course aux armements — est-il utile de le rappeler ? — fut un des fléaux d'avant-guerre. Elle présentait le danger politique de conduire à la guerre, elle constituait pour les nations une lourde charge qui gre-

(1) Paul Bonecour au Conseil de la S. D. N., décembre 1925.

vait les budgets au détriment des améliorations d'ordre économique et social.

Aussi l'objet initial de la première conférence de La Haye en 1899, fut-il d'alléger le fardeau de la paix armée, par la réduction des armements.

Mais la conférence n'aboutit qu'à un vœu en faveur de la limitation des armements, considérée comme « désirable » sur la base du statu quo. A la seconde conférence de la paix de 1907, « alors que dans l'intervalle les armements n'avaient fait que croître, allait-on maintenir la précédente formule ? Oui, et il y eut progrès : ce qui était désirable en 1899 devint « hautement désirable » en 1907 : voilà tout le progrès, celui d'un adverbe dans un vœu » (1).

Il ne pouvait en être autrement. Les conférences de 1899 et de 1907 ne pouvaient aboutir à une réduction des armements, puisqu'elles n'aboutissaient à aucun résultat pratique dans le domaine de la sécurité.

A la veille de la conférence de 1932, la situation n'est plus tout à fait la même. Une organisation internationale a été réalisée « pour développer la coopération entre les nations, leur garantir la paix et la sûreté » (2). La Société des Nations présente en effet quelques garanties pour le maintien de la paix. Mais ces garanties sont insuffisantes. Aussi les peuples ne pourront-ils réaliser dans la voie du désarmement qu'une « première étape,

(1) De Lapradeille, *Cours spécial de doctorat* 1930-31 : « De l'influence de la Société des Nations sur le développement du droit des gens. »

(2) Préambule du Pacte de la Société des Nations.

en rapport avec les conditions actuelles de la sécurité générale et régionale » (1).

II) A QUELS ARMEMENTS S'APPLIQUE LA LIMITATION. —

Restrictions : 1. le potentiel de guerre. — A quels armements va s'appliquer la limitation envisagée ? Le terme serait vaste s'il englobait tout le potentiel de guerre. Mais le potentiel de guerre n'est pas limitable. Outre qu'il ne peut être exactement évalué, sa limitation irait à l'encontre du progrès. Peut-on entraver l'essor de l'industrie ? Peut-on songer à paralyser le développement de l'aviation civile ?

Un comité d'experts constitué par la Commission préparatoire du désarmement en vue d'étudier cette question n'a-t-il pas conclu qu'il fallait au contraire encourager l'essor de l'aviation civile de manière à provoquer une différenciation toujours plus grande des avions commerciaux et des avions militaires ?

Le projet de convention établi par la commission préparatoire envisage, à cet égard, pour réduire les risques inhérents au développement de l'aviation commerciale, outre des échanges de renseignements entre les gouvernements, la réalisation d'ententes économiques internationales entre les Compagnies de Navigation aérienne. Le remède au danger reconnu serait recherché dans la voie de l'internationalisation.

L'on ne peut davantage songer à limiter la marine marchande, malgré la possibilité de transformer un

(1) Déclaration de l'Assemblée de la Société des Nations, septembre 1927.

vapeur en croiseur. Ainsi la limitation ne pourra porter que sur les armements proprements militaires. Mais portera-t-elle sur tous ceux-ci ?

2. *L'on ne peut limiter que ce qui est contrôlable.* —

A notre sens : « l'on ne peut limiter que ce qui est contrôlable » (1).

C'est là une idée essentielle sur laquelle nous reviendrons souvent au cours de cette étude : la bonne foi présumée ne peut suffire, nous en avons fait en France la trop cruelle expérience. Au surplus si l'on pouvait se fier à la bonne foi à quoi bon conclure une convention pour la réduction des armements ? N'a-t-on pas déjà condamné la guerre d'un accord unanime cent fois renouvelé

Or, comment distinguer avec certitude le matériel de mobilisation du matériel de réquisition qui fait partie du potentiel de guerre ? Mais surtout comment déceler avec certitude l'existence des stocks de matériel et d'approvisionnements, qu'un gouvernement voudrait soustraire à la limitation ? L'expérience du contrôle interallié en Allemagne n'a que trop montré la précarité du contrôle des stocks. Aussi la France, l'Italie, le Japon et d'autres Etats ont-ils constamment repoussé la limitation directe des armements (y compris le matériel en service) en ce qui concerne les forces de terre. Mais alors est-il impossible de limiter les matériels terrestres ? Non, et c'est par la voie indirecte de la limitation des dépenses que l'on y parviendra. C'est du moins ce que la Commis-

(1) Général Debeney, *Sur la Sécurité militaire de la France* (Payot, 1930), p. 117.

sion préparatoire de désarmement a proposé par 16 voix contre 3 et 6 abstentions (majorité rarement atteinte dans son sein). Il reste à savoir — et nous aurons à revenir sur ce point — si la limitation des dépenses se prête mieux au contrôle que la limitation directe. Cette question capitale mérite une étude approfondie.

III) OBJET DE LA LIMITATION. — Quel doit-être l'objet de la limitation envisagée ?

Serait-ce d'établir entre certains Etats la parité des armements ? Mais s'il n'est ni juste, ni possible d'établir la parité des potentiels de guerre, est-il juste, est-il possible de réaliser la parité des armements proprement dits ? L'égalité des armements suppose l'égalité des « conditions spéciales » ? A des besoins différents ne peuvent correspondre des armements égaux. Et d'ailleurs vouloir la parité des armements n'est-ce pas vouloir la parité des charges ? Qui pourrait raisonnablement la désirer si elle n'était pas justifiée par une identité des risques à courir ? s'il y a une parité à réaliser ce ne peut être que la parité de sécurité.

La Limitation doit-elle alors servir à établir entre les Etats une échelle d'armements suivant une gradation correspondant à l'échelle des besoins ? Cela suppose évidemment la possibilité de comparer les besoins. Il est permis d'avoir des doutes sur cette possibilité.

En présence de la diversité des « conditions spéciales » et de leur complexité, n'est-il pas plus raisonnable de dire qu'il faudra dans chaque cas d'espèce, en dehors de toute prétention comparative, déterminer par

un examen approprié le volume d'armements nécessaire ? Ainsi pas de barèmes, pas de coefficients arbitraires. Pas de comparaison. Mais pour chaque Etat un *niveau* d'armements, dont le *procédé de limitation adopté* devra permettre de vérifier la constance, pendant la période fixée. Il conviendra de s'attacher particulièrement à ce dernier critérium dans l'examen des procédés de limitation.

On a dit encore que la limitation permettrait de réaliser une *réduction proportionnelle* des armements. Sur la base de la situation actuelle, les armements de tous les pays subiraient une réduction dans une même proportion. Et la diminution pourrait, d'étape en étape, s'accroître. Mais cela revient à dire qu'on peut réaliser la sécurité par le seul désarmement sans tenir compte des « conditions spéciales », de la *multiplicité* des éléments qui constituent les potentiels de guerre (1). La réduction *proportionnelle* ne peut pas être envisagée. Aussi bien la commission préparatoire a-t-elle simplement prévu que : « chaque gouvernement apporterait à la conférence des propositions *précises et quantitatives* accompagnées de *justifications sur la base de la sécurité existant au moment de la convocation* ». Et même, aux termes de

(1) Observons par exemple : que les forces destinées à assurer l'ordre dans les colonies, et celles destinées à assurer la police intérieure d'un Etat, ne sont pas susceptibles de réduction. Or, ces forces interviennent pour une *proportion variable* dans le total des forces nationales. Il serait évidemment imprudent de les laisser en dehors de la limitation. Ce serait encourager cet accroissement *frauduleux* des forces de police que certains pays pratiquent déjà.

l'article 8, chaque Etat est seul juge du volume d'armements qu'exige sa situation particulière, mais les gouvernements peuvent, dans un sentiment hautement pacifique, convenir de laisser discuter leur appréciation par une conférence internationale, où dominerait un esprit de confiance mutuelle et de conciliation.

IV) PROCÉDÉS DE LIMITATION. — *Limitation directe et limitation indirecte.* — Comment limiter les armements ?

La limitation peut être directe, c'est-à-dire porter sur des éléments tels que les effectifs, des catégories déterminées de matériel, la durée du service. Elle peut être indirecte, c'est-à-dire atteindre les armements en frappant les dépenses.

I. *Personnel* : Effectifs et Durée du service. — La commission préparatoire a adopté la limitation directe des effectifs en service par la fixation de « l'effectif moyen par jour ». Ce procédé a le mérite de concilier des tendances diverses sans nuire aux intérêts essentiels des divers Etats. En multipliant l'effectif moyen attribué à un état par le nombre de jours de l'année budgétaire, l'on obtient un certain nombre de journées de présence dont cet état peut librement disposer. Il pourra suivant ses préférences réduire la durée du service (ou limiter le contingent appelé) pour instruire plus longtemps ses réservistes (ou en plus grand nombre), ou inversement. Ainsi le procédé adopté atteint indirectement les « réserves instruites » puisqu'il permet de limiter leur degré

d'instruction. Une majorité d'Etats s'est ralliée à cette méthode de limitation.

2. *Matériel* : Les matériels terrestre, naval et aérien. — La limitation du matériel présente plus de difficultés.

Pour le matériel des forces terrestres : difficulté de définir avec précision les articles sujets à limitation, difficultés du contrôle. La Commission s'est ralliée à la limitation par voie budgétaire, qui présente moins d'inconvénients.

Le matériel naval et le matériel aérien, mais particulièrement le matériel naval, ont des caractéristiques mieux définies qui permettent d'envisager la limitation par catégories du matériel en service.

En ce qui concerne le matériel naval, après bien des discussions entre les partisans de la limitation du tonnage global et ceux de la limitation par catégories de navires, la conciliation a pu se faire sur la base suivante :

Le tonnage global sera limité. Mais on établira également une limitation par catégories (bâtiments de ligne, porte-aéronefs, croiseurs armés de canon de plus de 155 mm., petits croiseurs et destroyers, sous-marins) avec faculté d'un transfert de tonnage d'une catégorie à l'autre dans une proportion qui ne pourra être dépassée (1).

(1) Nous n'envisageons ici que les procédés de limitation. Il est bien évident que la Conférence aura à remplir le cadre adopté par

Les matériels aériens feront l'objet d'une limitation par le nombre et la puissance motrice globale pour les appareils plus lourds que l'air, par le nombre, la puissance motrice globale et le volume pour les dirigeables.

La conférence aura à se prononcer sur le point de savoir si la limitation directe par catégories des matériels navals et aériens sera doublée d'une limitation par les dépenses. La Commission préparatoire a adopté le principe de la limitation des dépenses pour le matériel naval, mais non pour le matériel aérien, l'évolution rapide actuelle de l'aéronautique ne permettant pas des évaluations précises en cette dernière matière.

Le procédé de limitation par les dépenses permettrait d'atteindre les catégories nombreuses qu'on ne peut directement limiter faute de pouvoir les définir avec précision et contrôler leur existence. Ainsi les deux systèmes de limitation peuvent semble-t-il se combiner, se compléter. Ils ne s'excluent évidemment pas.

Par ailleurs l'objet même de la limitation — que nous avons exposé plus haut — n'exige-t-il pas que celle-ci porte sur un très grand nombre d'articles ? Dès lors ne serait-il pas opportun d'établir une limitation des dépenses globales d'armement (concernant les armements terrestres, navals et aériens, séparément ou réunis).

la Commission en fonction des besoins des divers Etats en effectifs et matériel. Cela n'ira pas sans difficultés. L'on n'ignore pas par exemple, qu'en ce qui concerne le matériel naval, l'Italie réclame la parité avec la France.

V) CONCLUSION. — *Les armements peuvent être limités par voie directe (limitation des effectifs, du matériel), par voie indirecte (limitation des dépenses militaires). Le second procédé n'est-il pas préférable au premier ? C'est ce que nous examinerons dans le chapitre suivant.*

CHAPITRE II

La limitation des armements par la méthode budgétaire (1)

I) SON INTÉRÊT, EN TANT QUE PROCÉDÉ DE LIMITATION DES ARMEMENTS. — Pour les opinions publiques, pour les peuples, plus ou moins initiés aux mystères de la Société des Nations, mais pleinement conscients des charges financières dont ils portent le poids, la réduction des dépenses militaires est la forme la plus sensible du désarmement.

(1) Texte des Art. 10, 24 et 29 du projet de convention: [Document C' 687-M 228-1930-IX (CPD 292) Genève, 9 décembre 1930].

ART. 10. — « Les dépenses annuelles de chacune des Hautes Parties contractantes pour l'*entretien*, l'*achat* et la *fabrication* des *matériels de guerre* des *Armements de terre* seront limités aux chiffres fixés, en ce qui la concerne, et dans les conditions définies à l'Annexe au présent Article ».

ART. 24. — « Les dépenses annuelles de chacune des Hautes Parties contractantes pour l'*entretien*, l'*achat* et la *fabrication* des *matériels de guerre* des *armements navals* seront limités aux chiffres fixés, en ce qui la concerne, et dans les conditions définies à l'Annexe... ».

ART. 29. — « Le *total* des dépenses annuelles de chacune des Hautes Parties contractantes pour ses *forces armées et formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air* sera limité au chiffre fixé, en ce qui la concerne, et dans les conditions définies à l'Annexe... ».

Mais à la considérer seulement comme un procédé, parmi d'autres, de limitation des armements, quels sont les avantages de la limitation des dépenses ?

C'est tout d'abord un procédé *souple* : Une limitation de *l'ensemble* des dépenses laisse à chaque Etat la liberté de répartir ses crédits au mieux de la défense de sa sécurité et de ses intérêts nationaux. Ainsi tel Etat pourra développer davantage les points d'appui de sa flotte, tel autre les subventions à ses industries de guerre, tel autre les travaux de fortifications. Ce point nous paraît capital. C'est ce mérite particulier de notre système qui sans doute incitera le plus les négociateurs de 1932 à adopter ce procédé de limitation : Lorsqu'il s'agit en effet de déterminer la nature des armements qui leur sont nécessaires, les gouvernements responsables ont besoin de conserver une grande liberté d'appréciation. Ils n'accepteraient pas une limitation qui aliénerait presque entièrement cette liberté.

Cette même souplesse du procédé permettra d'atteindre indirectement un grand nombre d'armements qui ne se prêtent pas à une limitation directe, soit parcequ'il n'est pas possible de les classer dans des catégories suffisamment précises et étanches, soit parcequ'ils peuvent être facilement dissimulés. « L'expérience a prouvé que limiter en nombre des matériels aussi faciles à dissimuler que des fusils ou des mitrailleuses et même des canons pouvait être un leurre faute de possibilités effectives de contrôle » (1).

(1) L'année politique française et étrangère, *op. cit.*, p. 60,

Mais alors faudra-t-il renoncer à la limitation du matériel ? L'on y parviendra par la limitation des dépenses d'armements, à condition bien entendu de pouvoir identifier avec précision ces dépenses, point qui mérite un examen approfondi... L'on remarquera que la limitation des dépenses de matériel peut atteindre le matériel de mobilisation (achats, fabrication, entretien) comme le matériel d'instruction.

Dans un article publié par la *Revue politique et parlementaire* de juillet 1929, M. V. de Marce a exposé que par suite du chiffre élevé de ses dépenses de *police*, l'Allemagne « désarmée » dépensait plus pour ses forces militaires que la France « militariste ». L'intérêt de la limitation des dépenses ressort de cette constatation. L'on pourra limiter les dépenses de police par la limitation du total des dépenses, qui atteindra à la fois le matériel et le personnel.

L'art. 29 du projet de convention vise en effet non seulement les forces armées mais aussi les *formations organisées militairement*. Cette limitation des dépenses du personnel vient utilement compléter la limitation directe des effectifs prévue à l'art. 2 (1) du projet ; elle aidera à combattre le « camouflage » d'une partie des forces de police (2).

(1) ARTICLE 2. Pour chacune des Hautes Parties contractantes et dans chacune des catégories d'effectifs définies dans les tableaux annexés au présent chapitre, l'effectif moyen par jour des forces armées ou des formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air, ne dépassera pas le chiffre fixé..., etc.

(2) On sait l'importance prise par la milice fasciste en Italie.

Nous attribuerons enfin à la même souplesse la possibilité donnée par la limitation des dépenses de concilier les tendances diverses relatives à l'interdépendance des armements terrestres, navals et aériens.

Si cette interdépendance n'est pas contestable dans son principe, il faut reconnaître qu'elle n'existe pas au même degré pour tous les Etats. Pour un pays comme la Grande-Bretagne les armements navals pourront sans grands inconvénients faire l'objet d'une limitation isolée, indépendante de celle des armements terrestres.

« Pour une puissance comme la France, voisine sur terre de grandes nations dont la plus forte l'a deux fois menacée dans son existence au cours des cinquante dernières années, en façade sur quatre mers, avec des territoires répartis entre plusieurs continents représentant une superficie de une fois un quart celle des Etats-Unis, une population totale de 100 millions d'habitants et des communications parfois très longues avec la métropole, il est évident que cette interdépendance joue avec toute sa force. L'ensemble des armements est indivisible » (1).

La limitation des dépenses globales d'armements permet à chaque Etat de réaliser entre les forces terrestres, navales et aériennes l'équilibre qui satisfait le mieux ses intérêts. Même dans le cas où cette limitation globale se double d'une limitation du total de chacune des catégories de dépenses terrestres, navales et aériennes, il est possible de prévoir une autorisation de transfert dans une proportion maximum fixée — d'une catégorie à

(1) Général Debeney, *op. cit.*, p. 129.

l'autre. Cette possibilité de transfert est analogue à celle qui a été admise pour les armements navals.

Enfin la *limitation des dépenses se prête mieux que la limitation directe au contrôle*. Le contrôle international heurte l'idée de souveraineté, sa mise en œuvre est toujours délicate. Or un contrôle portant sur des documents publics budgétaires et comptables sera évidemment moins tracassier et plus facile que celui qui s'exercerait sur des stocks de matériel ou sur des effectifs en service. Les documents budgétaires sont publiés dans les divers pays; la « commission permanente du désarmement » chargée de « suivre l'exécution de la convention » aux termes de l'art. 40 du projet établi par la Commission préparatoire, n'aura aucune peine à se les procurer, à les faire traduire. Et si arides que soient ses recherches dans la diversité des classifications et des procédures de comptabilité publique, elles seront moins malaisées que des recherches inquisitoriales destinées à découvrir du matériel dans des casernes, des entrepôts ou des usines... Moins malaisées, et, dans leurs résultats, moins douteuses. Car « il est plus facile à un Etat de mauvaise foi de dissimuler l'existence de milliers de mitrailleuses que de faire disparaître la trace des dépenses qu'il a fallu faire pour se les procurer » (1).

Mais sur quoi repose une telle affirmation, à première vue assez surprenante ? Sur ce fait que dans le droit public des Etats modernes, la gestion financière est entourée de publicité, que le contrôle des comptes défi-

(1) L'année politique française et étrangère, *op. cit.*, p. 61.

nitifs présente de très sérieuses garanties d'efficacité.

Les peuples libres exigent la vérification et la publicité des dépenses, le contrôle de l'exécution du budget ; ils veulent surveiller l'emploi de la contribution publique, opposer une barrière au gaspillage des deniers publics. D'où tout un réseau de précautions et de garanties qui imposent à l'action administrative et gouvernementale des limites. Ces limites elles-mêmes et ces précautions contribuent à affermir le *crédit* de l'Etat.

« Le crédit public, déclarait en 1926, le comité des Experts, repose essentiellement sur la connaissance précise, détaillée, facilement *contrôlée* de tous les éléments de la gestion financière » (1).

Ainsi, dans le système de limitation que nous envisageons, le contrôle interne des comptes budgétaires met au service du contrôle international, des qualités particulières de sûreté et de précision. Il en résulte que les dépenses ne pourront être dissimulées que dans une faible proportion. Il conviendra bien entendu — nous aurons à revenir sur ce point — d'exiger des Etats « des engagements formels en ce qui concerne la publication de certains documents ».

C'est la délégation française qui a proposé le système de limitation des dépenses globales d'armements. Le Général Debeney, écrivant « sur la sécurité Militaire de la France » a qualifié ce système de « très efficace » (2). Tel est aussi l'avis de Monsieur de Marcé dans son récent ouvrage sur le Contrôle des finances en France et à

(1) Rapport du Comité des Experts financiers, S.D.N., 3 juillet 1926.

(2) Général Debeney, *op. cit.*, p. 125.

l'Etranger : « Cette méthode est bonne, dit-il, c'est le contrôle public des armements » (1).

OBJECTIONS. — Ce n'est pas cependant qu'aucune objection ne puisse être (et n'ait été) soulevée contre ce procédé.

La première réside dans cette constatation que les dépenses d'armements ne donnent pas de ces derniers la mesure réelle, car même en se montrant très rigoureux dans l'identification des dépenses d'armements, il ne sera jamais possible d'englober dans ces dépenses tout le potentiel de guerre constitué par les activités privées. Mais quel procédé permettrait de limiter ce dernier ? Sa limitation est-elle même désirable ? Nous en doutons. Quoi qu'il en soit l'on pourra se trouver en présence de certains « cas-limite » :

— la construction d'une ligne de chemin de fer vis-à-elle ou non des buts stratégiques ?

— une subvention accordée par l'Etat à une industrie privée entre-t-elle dans les mesures d'ordre économique ou social, ou sert-elle à des fins d'armement ?

La responsabilité sera alors laissée aux Gouvernements de décider si ces cas tombent ou non sous le coup de la limitation. Mais il importe de remarquer que la méthode budgétaire permettra de déceler ces cas (dans lesquels aucune limitation directe n'est d'ailleurs possible) et qu'en stimulant l'étude et la connaissance des documents comptables elle rendra toujours plus aisée la découverte

(1) *Le contrôle des Finances en France et à l'Etranger*, Alcan, 1931, p. 505.

des fraudes que les gouvernements pourraient commettre.

On a dit encore qu'une limitation des *dépenses de matériel* ne permettrait pas d'atteindre les stocks existants au moment où la convention sera conclue, stocks qui peuvent être considérables dans certains Etats.

A cela l'on peut répondre :

1° Que la limitation envisagée frappant les dépenses d'achat, de fabrication et d'*entretien* du matériel, atteint bien dans une certaine mesure les stocks existants.

2° Qu'il ne faut pas s'exagérer l'importance des stocks de matériel à constituer par les Etats. Le Général Von Seeckt lui-même, dont l'autorité ne peut être mise en doute, a fait ressortir que l'abondance des stocks était peu recommandable : car ils se démodent très vite, ils nécessitent des locaux, des produits divers pour leur entretien, ils immobilisent du personnel...

A notre époque, où le matériel se perfectionne rapidement, il y a intérêt à confectionner seulement des prototypes que l'industrie nationale fabriquera en série le moment venu.

Ce raisonnement s'applique évidemment avec d'autant plus de force que la puissance industrielle de l'Etat considéré est plus grande. La puissance industrielle est un élément qui doit être pris en considération lorsqu'on procède à une limitation sur la base des besoins.

L'on a fait encore observer que « les dépenses d'armement sont également variables *d'un pays à l'autre et dans le même pays* suivant qu'il s'agit du personnel, appelé ou volontaire, ou du matériel, de la différence des prix

à l'intérieur, de la différence de valeur de l'or lui-même » (1), etc...

Dans cette critique deux éléments doivent être distingués :

1° Il n'est pas douteux que « d'un pays à l'autre » la rémunération d'un même service ou d'une même fourniture varie.

La main-d'œuvre, plus ou moins abondante, est plus ou moins sobre, le coût de la vie n'est pas le même, ni celui des matières premières. Un soldat se paie cher dans certains pays, quelques sous par jour dans d'autres. Les *frais d'entretien* d'un soldat « d'un pays à l'autre », varient dans de grandes proportions... L'objection serait d'un grand poids s'il s'agissait de dresser une *comparaison* entre les Etats. Mais, nous l'avons dit, tel ne peut être l'objet de la limitation envisagée.

2° Mais « dans le même pays » ne peut-il se produire, dans le temps, des variations analogues ? Elles seront évidemment moins accusées et devront en partie se compenser. Elles seront négligeables si la convention est conclue pour un petit nombre d'années. Or, en vertu de l'art. 8 du pacte de la Société des Nations, cette durée ne peut être supérieure à 10 ans, et il est fort probable qu'elle sera inférieure.

La Commission préparatoire du désarmement n'en a pas moins prévu la possibilité de réviser la convention « au cas où les conditions dans lesquelles ont été contractés les engagements stipulés dans la convention ont subi,

(1) Rapport de la « Commission temporaire mixte » pour la réduction des armements. Session de juillet 1922.

du fait de transformations techniques ou de *circonstances spéciales* des modifications justifiant un nouvel examen et s'il y a lieu la révision de ces engagements » (1)-(2).

(1) ART. 57 du projet de convention :

Sous réserve des dispositions des Art. 58 et 59 la présente convention restera en vigueur X années. Après l'expiration de cette période, elle continuera de rester en vigueur pour autant qu'elle ne serait modifiée, remplacée ou dénoncée, dans des conditions spécifiées aux articles suivants.

ART. 58 :

Avant la fin de la période de X années prévue à l'Art. précédent et au plus tôt Y années après sa mise en vigueur, la présente convention fera l'objet d'un nouvel examen de la part des Hautes Parties contractantes réunies en conférence. La date de cette réunion sera fixée par le Conseil de la S. D. N., après avoir pris connaissance de l'avis de la Commission permanente du désarmement et des intentions des Hautes Parties contractantes non membres de la S. D. N.

La dite conférence pourra, s'il y a lieu, procéder à la révision de la présente convention et établir de nouvelles dispositions destinées à la remplacer, en déterminant la période de leur durée et des règles générales au sujet de leur examen et de leur révision éventuelle ultérieure.

ART. 59 :

En outre, avant même l'arrivée du terme de Y années indiqué dans l'Art. précédent et au plus tôt Z années après la mise en vigueur de la présente convention, la procédure d'examen et de révision éventuelle établie dans ledit article pourra être suivie, sur la demande d'une Haute Partie contractante agréée par la Commission permanente du désarmement, au cas où les conditions dans lesquelles ont été contractées les engagements stipulés dans la convention ont subi, du fait de transformations techniques ou de circonstances spéciales, des modifications justifiant un nouvel examen et, s'il y a lieu, la révision des engagements.

(2) Si l'on n'insérerait pas une clause de ce genre en guise de « soupape de sûreté », remarque le Comité d'experts budgétaires, il

Parmi les « Circonstances spéciales » ainsi envisagées, il y a lieu de mentionner les fluctuations du pouvoir d'achat de la monnaie à l'intérieur d'un pays.

Le comité d'experts en questions budgétaires a présenté à ce sujet le projet d'article suivant, qui permet de tenir compte de ces variations lorsqu'elles auront été démontrées aux organes compétents.

« a) Lorsqu'une des Hautes Parties contractantes établira, comme il est prévu ci-après, que les fluctuations du pouvoir d'achat de la monnaie ont gravement accru le coût de ses armements et qu'en fait, les variations du coût de certains articles n'ont pas été compensées par des variations en sens contraire dans le coût d'autres articles, cette Haute Partie contractante pourra demander un *ajustement* des limites fixées en ce qui la concerne.

b) Chacune des Hautes Parties contractantes peut demander un *ajustement* des limites fixées dans la convention pour cause d'augmentation du pouvoir d'achat de la monnaie réduisant sensiblement le coût des armements de l'une ou plusieurs des Hautes Parties contractantes.

c) Toute demande de ce genre sera transmise au Comité financier de la société des Nations, qui donnera son avis sur la demande et aussi sur la question de savoir si, étant donné les circonstances, un *ajustement* des limites des autres Hautes Parties contractantes serait aussi justifié. La demande de la Haute Partie contrac-

en résulterait que les Parties contractantes, pour se sauvegarder, ajouteraient au total qu'elles réclament une marge suffisante pour couvrir ce risque, et par suite, que les chiffres de la Convention seraient plus élevés qu'il n'est nécessaire.

tante ainsi que le rapport du Comité financier seront alors examinés par une conférence de toutes les Hautes Parties contractantes ».

Il y a lieu de remarquer que le comité a employé à dessein l'expression d'*ajustement* et non celle de *revision*.

Autre reproche : La pratique des reports de crédits d'un exercice à un autre, permet à un gouvernement d'accumuler des réserves massives qu'il pourra, le moment venu, utiliser. Comment la limitation par voie budgétaire pourrait-elle parer à ce danger ? Nous retrouverons cette critique au Chapitre suivant.

II) QUELLES DÉPENSES FAUT-IL LIMITER ? — D'autres objections pourraient être soulevées. Pour que la limitation des dépenses offre une base équitable de limitation des armements, il faut évidemment que la *totalité des dépenses militaires* puisse être atteinte. Nous retrouvons ici la question du contrôle qui sera traitée plus loin. Il faut pouvoir atteindre les dépenses d'armements même si elles sont inscrites à d'autres budgets que ceux de la Défense nationale, si elles concernent par exemple des forces de police, même si leur origine est extra-budgétaire (donations et legs, crédits ouverts par voie administrative, etc.), si elles constituent des subventions, des participations à des entreprises industrielles travaillant pour la Défense nationale.

Toutes les dépenses de défense nationale devront être atteintes malgré les pratiques plus ou moins avouées, plus ou moins répandues : des fonds secrets.

des virements.

des interventions de dépenses.

On le voit, la limitation des armements, par la méthode budgétaire, pose la question du contrôle interne des finances, du contrôle des comptabilités publiques. Nous pensons qu'en l'état actuel ce contrôle est susceptible certes de nombreux perfectionnements, mais qu'il présente de sérieuses garanties. N'est-il pas permis d'escompter qu'il ira s'améliorant,.... et même que l'adoption de la convention favorisera ces progrès.

C'est l'existence d'un contrôle interne effectif qui permettra de négliger cette critique du Général Von Seeckt (1) :

« Si même son budget de guerre était limité, une nation comme la France, aussi riche en or, trouverait toujours les moyens financiers qu'elle jugerait nécessaires à son armement. »

Les experts en questions budgétaires ont estimé à l'unanimité que la limitation des dépenses était non seulement possible mais efficace. « Ils n'ont pas voulu s'exposer au ridicule de venir affirmer devant l'opinion publique qu'en réduisant les crédits pouvant être dépensés pour se procurer et pour entretenir des matériels, on ne réduit pas ces matériels eux-mêmes en qualité et en quantité. L'expérience de la vie courante infligerait un démenti trop évident à un tel sophisme » (2).

III). OBJET DE LA LIMITATION. — Nous avons dit au chapitre précédent que la limitation des armements *ne devait*

(1) Article du général Von Seeckt dans la presse américaine, 16 août 1931 (traduction *Echo de Paris* 16-8-31).

(2) L'Année politique française et étrangère, *ibid.*, p. 61.

pas servir à comparer entre eux les armements des divers états. La limitation des dépenses ne saurait donc avoir cet objet ; elle devra servir seulement à fixer le « niveau d'armement » correspondant aux besoins de chaque état. Et les chiffres de dépenses fournis constitueront « pour chaque pays un critérium utile permettant d'apprécier le développement des armements d'une année à l'autre ».

C'est ce que le comité d'experts en questions budgétaires a nettement marqué :

« Le Comité (1), écrit-il dans son rapport du 28 février 1931, désire insister tout particulièrement sur le fait que, même s'il était possible aux divers gouvernements de suivre dans tous leurs détails les instructions établies par lui et, en conséquence, de faire figurer de la façon la plus complète sur leurs relevés, toutes les dépenses visées, réparties entre les rubriques appropriées, il n'en serait pas moins vrai que les relevés de dépenses de défense nationale ne sauraient fournir une base de comparaison entre les niveaux des armements des divers pays. Ceci est tout d'abord dû au fait qu'un certain nombre de produits et de services, dont les organisations de défense nationale ont besoin, ne sont pas payés en argent, et ne se manifestent, par conséquent pas dans les dépenses budgétaires. On doit payer les soldats de métier à des taux qui sont en rapport avec le niveau des salaires dans le pays intéressé. Par contre les soldats recrutés au moyen d'un système de conscription ne reçoivent guère qu'une rémunération minime. Le service obligatoire constitue

(1) S. D. N., Commission Préparatoire du Désarmement. Rapport du Comité d'experts en questions budgétaires, Genève, 25 fév. 1931.

alors une sorte d'impôt qui n'entre pas dans les comptes budgétaires. Il existe beaucoup d'autres éléments du même ordre, mais celui qui vient d'être cité est le plus frappant.

En second lieu les frais d'entretien du personnel seront sensiblement influencés par le niveau de vie dans les divers pays. On a établi des statistiques qui montrent l'existence de variations importantes entre les frais d'entretien d'un soldat d'un pays à l'autre. Si une différence dans le niveau des salaires ou le niveau de vie témoignait des différences dans le rendement des hommes on pourrait en déduire qu'un pays qui paie davantage obtiendrait un meilleur rendement d'un nombre donné d'hommes qu'un pays payant moins ; pourtant il est évident que ce n'est pas le cas, car le niveau des prix subit d'une manière très marquée l'influence d'éléments tels que les quantités relatives de capitaux disponibles et de ressources naturelles.

Les études entreprises par le comité ont confirmé la conclusion à laquelle était arrivée la Sous-Commission B de la Commission préparatoire en 1926 selon laquelle l'effet cumulatif des différences entre des armées de volontaires et des armées recrutées par voie de conscription, ainsi que de celles qui existent entre les niveaux de prix et les niveaux de vie, *rend impossible toute comparaison, sur la base des chiffres des dépenses, entre les services de défense nationale au point de vue de leur puissance.*

En ce qui concerne les dépenses de matériel, le comité désire faire observer qu'ici encore, des différences dans

le niveau des salaires et dans le rendement de l'industrie exercent une certaine influence. Une considération peut-être encore plus importante réside dans le fait que certains pays se procurent la plus grande partie de leur matériel de guerre dans des usines d'Etat qui ne font pas entrer en ligne de compte l'intérêt des capitaux investis, tandis que d'autres achètent leur matériel à l'industrie privée et doivent payer pour ce matériel des prix dans lesquels entre l'intérêt des capitaux et les bénéfices des fournisseurs.

Il appartiendra à la conférence de tenir compte des différences de bases qu'il y aura lieu d'admettre dans les dépenses lorsqu'elle déterminera la limite pour chaque Etat. Les Etats fourniront certainement à la conférence les données nécessaires pour apprécier, dans leur ensemble, les différences financières dont il s'agit, dans leurs rapports avec le niveau d'armement que chaque pays acceptera.

L'impossibilité dans laquelle on se trouve de comparer les niveaux d'armement des divers pays sur la base des chiffres de dépenses n'empêchera naturellement pas de voir dans ces chiffres, pour chaque pays, un critérium utile permettant d'apprécier le développement des armements d'une année à l'autre, tant que les méthodes d'administration resteront les mêmes. »

Ainsi la limitation des armements, nous le répétons, doit avoir seulement pour objet de fixer le niveau nécessaire à chaque Etat. Le procédé choisi devra permettre seulement de vérifier la constance de ce niveau pendant la durée d'application de la convention. Il devra agir

pour chaque Etat à la façon d'un altimètre, mesurant, pour un avion, la hauteur atteinte, non pas en valeur absolue, mais en valeur relative, en fonction de l'altitude du point de départ.

Nous avons dit qu'à cet égard le procédé de limitation par voie budgétaire constituait un bon appareil de mesure. Il en serait autrement s'il s'agissait d'établir une comparaison entre les divers Etats.

Mais à l'intérieur même d'un Etat le procédé ne pourra constituer le « critérium utile permettant d'apprécier le développement des armements d'une année à l'autre » que si l'Etat en question réalise une uniformité suffisante dans l'établissement de ses relevés annuels successifs de dépenses.

Cette uniformité sera obtenue :

En remplissant scrupuleusement les cases des modèles de « relevés-types » adoptés par la conférence ;

En se conformant pour cette opération aux « instructions » distinctes pour chaque catégorie de dépenses, annexées à la convention.

Enfin comme chaque Etat sera malgré tout obligé, pour des raisons administratives, de s'écarter dans une certaine mesure des classifications et définitions figurant dans ces instructions, il devra expliquer à la Conférence la méthode précise qu'il a suivie pour l'établissement de ses relevés *et s'engager à s'en tenir à cette méthode pendant toute la durée de la convention.*

L'adoption de ces mesures facilitera l'intelligence générale et le fonctionnement du système de limitation,

IV) CONCLUSION. — La conclusion qui se dégage de ce chapitre est que la limitation des dépenses militaires, et plus particulièrement la limitation du total de ces dépenses, est préférable à la limitation directe des armements :

Parce qu'elle présente des avantages de *souplesse* (elle laisse à chaque Etat la liberté de répartir ses crédits au mieux de ses intérêts, elle permet d'atteindre un grand nombre d'armements qui ne peuvent être limités directement) ;

Parce qu'elle est plus adéquate à l'objet de la limitation, qui est, *après avoir fixé le niveau d'armements correspondant aux besoins de chaque Etat, de fournir un critérium permettant d'apprécier le développement des armements de cet Etat d'une année à l'autre* ;

Enfin — et cet argument vient étayer le précédent — parce qu'elle se prête mieux au *contrôle, en raison des garanties que présente le contrôle interne des finances publiques dans tous les Etats*.

Ce dernier point fera l'objet d'une étude approfondie.

CHAPITRE III

Le mécanisme de la limitation envisagée

I. GÉNÉRALITÉS. — Le mécanisme que nous nous proposons de décrire a été élaboré, à la demande de la Commission préparatoire du Désarmement, par un comité d'experts en questions budgétaires réuni sous la Présidence de l'expert français M. Jacomet, contrôleur de l'armée (1).

(1) Le Comité avait, lors de ses deux dernières sessions, la composition suivante :

M. Jacomet, Président (Français), Contrôleur de l'armée.

Cémal Husnu Bey (Turc), envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire. Remplacé par Halit Bey, Inspecteur général au Ministère des Finances.

Général de brigade Elias (Tchéco-Slovaque), Etat-Major général. Remplacé par le Commandat Dastich, E.-M. de l'armée.

M. Ito (Japonais), Directeur adjoint au Bureau du Japon à la S. D. N., membre du Comité économique.

Général de brigade Nenadovitch (Yougoslave).

M. Jacobsson (Suédois), ancien membre du Secrétariat de la S.D.N., ancien Secrétaire général du Conseil de Défense économique de Suède.

La mission de ce comité consistait à étudier les modalités de la limitation des dépenses « eu égard notamment à la nécessité » (1).

a) d'atteindre la *totalité* des dépenses dont il s'agit.

b) de tenir compte de la diversité des modes de présentation et de discussion des budgets en usage dans les divers pays.

c) d'adapter la méthode de limitation envisagée aux variations possibles du pouvoir d'achat des différentes monnaies (2).

d) de déterminer les conditions dans lesquelles le report des crédits d'un exercice sur le ou les exercices suivants pourrait s'effectuer.

Au cours de ce chapitre, consacré à exposer les principes qui sont à la base du mécanisme envisagé, nous devons — on le concevra aisément — faire de nombreux emprunts au « Rapport du Comité d'experts en questions

M. Jarvinen (Finlandais), Professeur à la Haute Ecole commerciale à Helsinki, ancien Ministre des Finances.

M. H. Prenen (Belge), Inspecteur Général au Ministère de la Défense Nationale.

M. C. Tumedei (Italien), député.

M. Worbs (Allemand), Conseiller intime au Ministère des Finances du Reich.

M. G. H. S. Pinsent, Rapporteur général (Anglais), Treasury chambers, Londres.

(1) Rapport de la Commission préparatoire de la Conférence de Désarmement. Genève, 9 décembre 1930. Document C. 690-M. 289. 1930, IX (CPD 295) § 175, p. 21.

(2) Ce point a été examiné au chapitre précédent.

budgétaires » (1) qui contient les propositions détaillées des experts relativement à la mise en œuvre de notre système de limitation.

Et tout d'abord, quelles dépenses seront limitées ?

Ce sont, rappelons-le :

Le *total* des dépenses annuelles pour les forces armées et formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air (art. 29 du projet de convention).

Et dans ce total :

Les dépenses d'*entretien*, d'*achat* et de *fabrication* des *matériels* de guerre des armements *terrestres* (art. 10).

Les dépenses d'*entretien*, d'*achat* et de *fabrication* des *matériels* de guerre des armements *navals* (art. 24).

II) QU'EST-CE QU'UNE DÉPENSE AU SENS DU PROJET DE CONVENTION. — Pour atteindre « la totalité des dépenses dont il s'agit » — première consigne donnée par la Commission préparatoire au Comité d'experts en questions budgétaires — il fallait évidemment éliminer toutes divergences d'interprétation pouvant porter sur l'objet même de la limitation : la Dépense. Des divergences importantes eussent pu se produire — dont certains

(1) Rapport du Comité d'experts en questions budgétaires, Genève, 28 février 1931, Document C. 182-M. 69, 1931, IX (CPD 292).

Ce Comité s'était déjà réuni en 1927 et avait rédigé un rapport (Document CPD 90) en date du 1^{er} juillet 1927. Mais à cette époque la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement n'avait pu réaliser un accord. L'accord ne s'est fait qu'en 1930 : Projet de convention, Document C. 687-M. 288, 1930, IX (CPD 292), Genève, le 9 décembre 1930. Le Rapport de 1927 du Comité des experts en questions budgétaires a inspiré sur bien des points celui de 1931.

Etats eussent tiré parti, — si le Comité n'avait pris soin de définir ce terme avec précision. C'est ici qu'apparaît « la diversité des modes de présentation et de discussion des budgets en usage dans les divers pays » dont la commission préparatoire avait dans sa consigne n° 2, prescrit au Comité de tenir compte.

Le vote d'un crédit par le Parlement est presque partout l'opération originelle qui légitime la dépense, mais les effets de ce vote varient très sensiblement avec les différents systèmes budgétaires. Pour comprendre la diversité de ces conséquences il faut se rappeler que l'acte par lequel on se procure des objets ou des services, peut se décomposer en une série d'opérations :

- a) On procède à un engagement de dépenses (1).
- b) Les objets sont livrés ou les services sont fournis.
- c) La facture est reçue, vérifiée et acceptée avec ou sans modifications.

d) En vertu d'un mandat de paiement l'autorité chargée du paiement est autorisée à payer.

- e) On procède à un décaissement.

Le vote d'un crédit entraîne tantôt spécifiquement l'autorisation d'engager une dépense, tantôt celle de délivrer des mandats de paiement, tantôt l'autorisation d'effectuer le décaissement. Dans le cas où c'est l'engagement de dépenses qui est autorisé, le décaissement correspondant peut avoir lieu beaucoup plus tard.

1) *Choix d'une opération.* — Peut-on prendre pour

(1) L'engagement d'une dépense est l'acte qui donne naissance à une dette à la charge de l'Etat ou d'une autre personne publique (exemple : marché de travaux ou de fournitures).

base de la limitation les crédits votés par le Parlement ? Evidemment non, car il s'agit de saisir les dépenses effectives, et il peut exister un grand écart entre ces dépenses et les crédits alloués.

En éliminant en effet cette interprétation le Comité a donné les explications suivantes :

1° Comme on l'a déjà dit, le sens qu'on attribue aux crédits budgétaires ou à l'emploi de ces crédits diffère très sensiblement d'un pays à l'autre.

2° Dans certains cas les crédits votés, tout en contenant une évaluation des dépenses projetées *ne limitent pas obligatoirement les dépenses au chiffre voté*, ou même des autorisations sont données sans indication de chiffre.

3° Dans certains cas les crédits non utilisés peuvent être *reportés* aux exercices suivants.

4° Dans certains cas les crédits sont votés sous forme de *crédits globaux* destinés à couvrir les dépenses de *plusieurs exercices*.

5° Des *crédits supplémentaires* sont fréquemment votés dans certains pays en cours d'exercice et il serait difficile d'en tenir compte.

6° Le système de limitation des crédits votés négligerait entièrement les *dépenses extra-budgétaires*.

7° Aucune législation ne met complètement obstacle aux *dépassements* de crédits par le gouvernement, ni même aux dépenses engagées sans crédit.

8° Grâce à la possibilité des virements, des fausses imputations ou interventions de dépenses les gouverne-

ments pourront dépasser sur certains chapitres les crédits votés.

Pourrait-on alors entendre par dépense au sens de la convention tout acte d'engagement de dépense ? Non, déclare le Comité, parce que peu de pays enregistrent cette opération dans leurs comptes.

La livraison effective des objets, la prestation réelle des services offrirait-elles une base meilleure ? Mais il est en général difficile, observe le Comité, de déterminer lors de la livraison ou de la prestation, les dépenses correspondantes, si ce n'est au moyen d'une évaluation provisoire et arbitraire. Au point de vue de la limitation des dépenses il est d'ailleurs impossible de se passer en fait de pièces comptables, puisque c'est seulement dans ces documents qui se trouvent consignés sous une forme accessible et satisfaisante, les activités financières des gouvernements.

En ce qui concerne les *droits constatés au moment de la vérification des factures*, le comité a reconnu que cet élément ne figure pas dans la comptabilité de la plupart des pays.

2) *Le décaissement*. — Reste le *mandat de paiement* ou le *décaissement*.

a) *Avantages*. — Ici le Comité constate que presque tous les Etats enregistrent leurs paiements dans les comptes définitifs qu'ils publient, et que ceux qui ne le font pas enregistrent à la place, la délivrance des mandats de paiement. Au reste, dans ce dernier cas, ces mandats équivalent presque toujours à de véritables décaissements. Dans ces conditions, le Comité propose

d'entendre par le mot « dépenses » au sens de la convention du Désarmement, soit les décaissements, soit la délivrance des mandats de paiement quand il s'agit d'Etats dont les comptes clos ne sont pas basés sur les paiements, mais qui enregistrent par contre dans ces comptes la délivrance de mandats équivalants en pratique à de véritables décaissements.

La conclusion à laquelle est arrivée le Comité, au terme d'une étude approfondie des divers systèmes budgétaires, présente pour la vie même de la future convention un intérêt considérable, qu'il importe de souligner. Non seulement, en adoptant comme base de la limitation une opération précise, ne prêtant à aucune ambiguïté, elle exclut les différences d'interprétation qui n'auraient pas manqué de se produire entre les intéressés, mais elle écarte aussi quelques-unes des critiques les plus sérieuses qui aient pu être soulevées contre le système de limitation par voie budgétaire.

On avait dit notamment : qui prouvera l'exactitude des chiffres de dépenses publiés par les gouvernements ?

Nous montrerons dans la deuxième partie de cette étude que les chiffres de dépenses fournis par les gouvernements seront exacts parce qu'ils seront extraits des *comptes définitifs*, qui font ressortir les *paiements* effectués au cours de l'année au titre des différents chapitres budgétaires ; parce que ces comptes sont, avant d'être publiés, vérifiés, authentifiés dans chaque pays par un organe indépendant : Cour des comptes ou institution similaire, dont les membres jouissent de l'inamovibilité ; parce qu'une telle institution s'est imposée à tous

les Etats modernes, comme condition du crédit public et d'une saine gestion financière.

On avait dit encore :

Que vaut l'obligation contractée par un pays de ne pas inscrire dans son budget des crédits supérieurs à certaines limites, si son système de comptabilité n'interdit pas à son gouvernement d'engager des dépenses au-delà des crédits votés par le Parlement. Que vaut l'obligation de ne point dépasser pour tel chapitre un montant déterminé si le Ministre intéressé peut pratiquer des virements ou des interversions de dépenses ?

Ici encore l'on peut répondre que cette possibilité que donnent les dépassements de crédits ou les virements, de violer la convention, sera atténuée dans le système qui prend pour base les paiements effectifs. Car les opérations signalées ci-dessus sont démasquées, elles apparaissent dans les comptes, et cette certitude doit, dans une certaine mesure, détourner les gouvernements de les pratiquer.

Une autre objection avait été soulevée, concernant la pratique des *reports de crédits*. Les reports de crédits présentent un réel danger car ils permettent à un gouvernement d'accumuler des réserves de fonds, pour les dépenser au moment qu'il jugera opportun.

Dans un article de la *Revue politique et parlementaire* sur « l'Allemagne désarmée » (1), M. de Marcé a écrit : « L'administration allemande peut faire des réserves de crédits reportés et elle ne s'en prive pas, puisque

(1) *Revue politique et parlementaire*, n° de juillet 1929.

d'après les chiffres du rapport de l'agent général des Réparations de juin 1928, le budget de 1928-29 (9.701 millions de marks) est inférieur à raison des reports de 939 millions de marks, soit 5 milliards 634 millions de francs, au montant des autorisations de dépenses dont le gouvernement est en droit de se servir en 1928-29. Mais les crédits reportés gardent leur affectation primitive. C'est, en ce qui concerne les crédits militaires reportés, un trésor de guerre, une réserve de traites tirées sur le Trésor public. Les crédits n'étant pas annulés restent à la disposition de l'administration et ils seront employés tôt ou tard. D'après le député Cremer, les crédits militaires reportés de 1928 à 1929 ont été pour l'armée de 60 millions 20.000 marks (total), pour la Marine, de 33 millions 500.000 marks. D'après le rapport de Monsieur Parker Gilbert, en 1928-29 : 277 millions de dépenses autorisées ont été reportées de l'exercice précédent, surtout aux postes Armée, marine, commerce, agriculture. »

Le report des crédits a fait, on se le rappelle, l'objet de la 4^e consigne de la conférence préparatoire du Désarmement au Comité des Experts : « déterminer les conditions dans lesquelles le report des crédits d'un exercice sur le ou les exercices suivants pourrait s'effectuer. »

Dans un système de limitation qui repose sur l'opération du paiement effectif, l'inconvénient que présentent les reports de crédits au point de vue de cette limitation, sont atténués, car la dissimulation n'est plus possible, les comptes clos feront ressortir les paiements

effectués dans le courant de l'année financière sans se préoccuper de savoir si ces dépenses sont imputables à des crédits votés pour cette même année ou à des crédits reportés d'exercices antérieurs. C'est bien ce que constate le rapport du Comité : « Le Comité fait ressortir que cette pratique n'aura aucun effet sur le régime juridique de la limitation étant donné qu'il est indifférent, dans un système basé sur les décaissements, que ceux-ci soient effectués en vertu de crédits figurant au budget de l'exercice en cours ou en vertu de crédits reportés d'exercices antérieurs. » Aussi pourrions nous faire ici la même remarque que plus haut : il est permis d'espérer que la pratique des reports de crédits sera dans une certaine mesure délaissée du fait de l'adoption d'une limitation des dépenses qui ne sera pas influencée par ces reports. Mais il serait chimérique de penser que ceux-ci disparaîtront entièrement. Ils pourront donc entretenir une certaine fluctuation du volume des paiements d'une année à l'autre. Ce n'est pas là un inconvénient très grave. Inévitablement, et pour des causes très diverses, des fluctuations dans le volume des paiements se produiront d'une année à l'autre.

Les plus importantes de ces causes ont été énumérées par le Comité :

« a) des difficultés financières ou des circonstances économiques d'un caractère exceptionnel peuvent rendre impossible l'exécution du programme adopté pour une année donnée ou même l'exécution de certaines dépenses courantes.

b) des difficultés survenant pendant la fabrication du

matériel dans les usines peuvent retarder la livraison des objets commandés, et par conséquent aussi l'acte de paiement. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de mentionner la possibilité de grèves importantes.

c) Un pays peut trouver avantage à grouper ses achats de matériels de guerre dans une année donnée (C'est notamment le cas des pays qui achètent à l'étranger une grande partie de leur matériel de guerre).

d) pour des raisons administratives ou autres il peut y avoir avantage, pour certains pays, à grouper dans des années déterminées leurs commandes relatives à des travaux de construction. »

Négligera-t-on ces causes en fixant une limitation rigide du total des dépenses ou des dépenses de matériel ? Si l'on procédait ainsi, chaque Etat serait amené à réclamer des limites qui couvriraient ses besoins maxima ; il se trouverait ainsi demander en fait un niveau de dépenses supérieur à ses besoins permanents. Il vaudrait donc mieux fixer une *limite moyenne* dont les Etats pourraient s'écarter au cours d'une année, d'un certain pourcentage, peu élevé.

C'est dans cet esprit que le Comité a proposé le système suivant :

« Chacune des Hautes Parties contractante s'engage :

a) à maintenir au cours de chaque période consécutive de quatre années (1) le *niveau moyen* de ses dépenses

(1) Le Comité a proposé une durée de quatre années en tenant compte de ce que les limitations sont basées sur les paiements et que l'importance exacte de ceux-ci n'est connue qu'après un délai d'environ vingt-six mois à partir du début de l'année financière.

annuelles dans les limites fixées aux articles 10, 24 et 29 du projet de convention.

b) à ne pas dépasser au cours d'une année donnée cette limite moyenne de plus d'un pourcentage fixé par la Partie Contractante au tableau..., etc. »

Il serait bon aussi, pour donner encore plus de souplesse à la limitation prévue sans lui faire perdre cependant ses garanties d'efficacité, de prévoir une majoration temporaire de pourcentage s'appliquant à des situations exceptionnelles : une catastrophe nationale, la perte accidentelle d'un navire de guerre que l'Etat intéressé aurait le droit de remplacer, etc. La Conférence du Désarmement aura à se prononcer sur ce point. De l'avis du comité elle devrait, en adoptant le principe de cette majoration temporaire, stipuler que le maximum des dépenses moyennes ne devrait pas pour cela être modifié...

Le mécanisme proposé a d'autres avantages encore : Un système de limitation basé sur les crédits votés eut été dépourvu de toute efficacité à l'égard de certains pays dans lesquels le lien est des plus lâches entre les crédits votés et les paiements effectués. Tel est notamment le cas de l'Italie.

Ainsi que l'a remarqué Monsieur Jacomet contrôleur de l'Armée, représentant de la France au Comité d'Experts en questions budgétaires (dans une note du 6 juin 1930) l'on ne peut se faire une idée exacte des réalisations annuelles, par nature de dépenses, en Italie, qu'en examinant le *compte du budget*, présenté au Parlement

six mois après la clôture de l'année financière. Ce compte indique, par rubrique budgétaire, le montant des *paiements* effectués au cours de l'année non seulement sur les crédits d'engagement de ladite année mais aussi sur les crédits d'engagement des années précédentes transférés au compte spécial des restes. La constatation des écarts qui existent entre les prévisions législatives annuelles et les comptes clos souligne la nécessité de ne s'en rapporter, pour une évaluation exacte des dépenses réelles, qu'à la publication des comptes clos.

b) *Objections.* — Est-ce à dire qu'un système de limitation basé sur les paiements ne comporte aucun inconvénient ? Non sans doute. Mais les inconvénients ne peuvent ici être mis en balance avec les avantages. Le comité des experts a, dans le chapitre 6 de son rapport, indiqué ces inconvénients (1) :

« Bien que le Comité soit parvenu à la conclusion nette que la limitation devrait avoir pour base les paiements (ou l'émission de mandats de paiement), on doit se rendre compte des défauts que présente ce système.

1° En premier lieu, cette règle aura pour résultat de comprendre dans les limites d'une année les dépenses qui, en fait, se rapportaient à l'année précédente, mais qui, pour des raisons fortuites, ont été ajournées. Toutefois comme les mêmes faits se reproduiront normalement au début et à la fin de chaque année, cet incon-

(1) Rapport du Comité d'Experts en questions budgétaires, *op. cit.*, chapitre VI.

vénient se compense automatiquement en grande partie et peut être négligé dans la pratique. »

En outre, il est permis de craindre que les paiements soient ajournés par certains gouvernements, non plus fortuitement, mais de propos délibéré.

Il y a lieu néanmoins, de rappeler qu'une somme dont le paiement devrait être effectué dans le courant d'une année, doit être payée tôt ou tard ; cela signifie qu'il ne sera pas possible de dépasser *chaque année* les limites fixées.

Tout au plus serait-il possible pour un Etat, après s'être assuré de cette manière un avantage dans le courant d'une année, de s'efforcer de maintenir cet avantage en renouvelant l'ajournement des paiements pour un montant égal, dans les années suivantes. Ce n'est que dans le cas où les gouvernements escompteraient la fin de la limitation des dépenses, qu'ils pourraient accroître encore davantage leurs arriérés.

Le Comité déduit de cette analyse qu'il serait utile d'insérer dans le projet de Convention une clause spéciale par laquelle les Etats contractants s'engageraient à ne pas chercher à atténuer les effets de la Convention au moyen des ajournements de paiements. Cette clause pourrait être rédigée comme suit :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas avoir recours au système d'achats à crédit ou à tout autre système de paiements différés, de manière à accroître leurs armements et en particulier leurs matériels de guerre au-delà du niveau que ces Hautes Parties contractantes auraient été en mesure d'atteindre en

vertu de la Convention, si les paiements n'avaient pas été différés. »

Si la Conférence estime que cet engagement ne suffit pas pour remédier à l'inconvénient indiqué plus haut, on pourrait prévoir une autre mesure complémentaire sous la forme suivante, à savoir, soit : 1° comprendre dans les limites de chaque année, en plus des paiements réellement effectués, tous les achats à crédit, ou d'une manière plus générale, tous les paiements de ladite année reportés à une date ultérieure ; soit, 2° exiger la publicité de tous les achats à crédit ou paiements ajournés de la catégorie définie ci-dessus.

Le Comité ne peut que laisser le choix entre ces différentes solutions à la Conférence, qui sera en mesure de tenir compte de toutes les considérations politiques éventuelles. Toutefois, le Comité ne peut pas dissimuler sa préférence pour la deuxième des solutions susindiquées (publicité) qui semble plus simple et plus pratique, en raison du fait que dans le premier cas on intégrerait dans le relevé-type, à côté des chiffres exacts des paiements figurant dans les comptes clos, des chiffres évaluatifs de dépenses qui ne figurent pas dans les documents comptables publiés. La publicité proposée devrait avoir lieu dans un délai relativement court, et en tous cas, plus court que le délai imparti pour l'envoi des relevés de dépenses.

2° Une autre difficulté découle du fait que, dans de nombreux Etats, l'exercice budgétaire comporte une période qui s'ajoute à l'année budgétaire et pendant laquelle des paiements correspondants à des dépenses

engagées au cours de ladite année peuvent encore être effectués et imputés sur ledit exercice. Cette période complémentaire varie considérablement d'un pays à l'autre et s'étend, dans certains cas, jusqu'à douze mois. Dans la plupart des pays, toutefois, ces périodes sont relativement courtes et l'on constate partout une tendance marquée à en abréger la durée. Dans ces conditions le comité estime que les Etats pourraient s'efforcer à cet égard, d'uniformiser leurs systèmes en réduisant à quelques mois seulement les périodes additionnelles.

Si ce résultat était atteint, on pourrait négliger les légères différences qui subsisteraient encore et, dans cette hypothèse, l'utilisation des comptabilités d'exercice (situations ou comptes définitifs) serait la meilleure méthode pour l'application de la Convention.

Cependant, le Comité a cru devoir, pour le cas où il ne serait pas possible de réduire à quelques mois la durée des périodes additionnelles dans tous les pays, envisager une solution d'après laquelle les Etats seraient invités à préparer, uniquement en vue de l'application de la Convention, des comptes séparés dans lesquels ne figureraient que les paiements réellement effectués pendant les douze mois de l'année budgétaire.

Les Etats devraient en ce cas prendre leurs dispositions pour faire authentifier ces comptes séparés par les autorités qualifiées et les publier de la même manière que les comptes définitifs.

III) EXÉCUTION DE LA CONVENTION. — Ainsi les Etats établiront chaque année un relevé de leurs dépenses

militaires, et ce relevé devra faire ressortir pour les catégories de dépenses sujettes à limitation, le montant des *paiements effectués*, des *décaissements*.

a) *Le Relevé-type*. — Poursuivant la tâche d'atteindre la *totalité* des dépenses militaires visées par l'article 29, le comité a établi un modèle de relevé-type. Les Etats devront s'engager à inscrire leurs dépenses effectives dans les colonnes de ce relevé. La publication des relevés servira à justifier l'exécution des obligations de limitation assumées par les parties.

Le relevé-type a été reproduit *in extenso* à l'annexe de cet ouvrage. Il présente sous la forme de tableaux :

les dépenses terrestres,

les dépenses navales,

les dépenses aériennes.

Cette « *summa divisio* » ne préjuge pas la question de savoir si ces trois ordres de dépenses seront *limités* séparément ou globalement, mais elle prouve évidemment que le comité juge possible leur évaluation séparée, même dans les pays où les forces aériennes sont réparties entre les ministères de la Guerre et de la Marine, même dans ceux qui ont un ministère unique de Défense Nationale.

Chacun des tableaux ci-dessus se subdivise en quatre titres :

Titre I : Personnel.

Titre II : Mouvements.

Titre III : Immeubles.

Titre IV : Matériel de Guerre.

Le Comité a fait les plus grands efforts pour donner à chacun de ces grands titres de dépenses, une indivi-

dualité bien déterminée. Malheureusement, des raisons de fait l'ont obligé parfois à faire figurer, dans certains de ces titres, des dépenses qui ne correspondent pas à leur caractéristique essentielle. C'est ainsi, pour citer un exemple, que le Comité avait prévu tout d'abord de faire figurer à la rubrique « Mouvements » toutes les dépenses relatives aux véhicules non spécialisés et de ne porter au titre du Matériel que les dépenses afférentes aux véhicules spécialisés. Mais en présence de l'impossibilité de discriminer dans les budgets les dépenses concernant ces deux sortes de véhicules, le Comité s'est vu obligé de transférer au titre du Matériel de guerre toutes les dépenses relatives aux véhicules hippomobiles ou automobiles, qu'elle qu'en soit la destination. C'est ainsi que se trouveront inscrites dans les titres du matériel de guerre des dépenses relatives à l'achat, à la fabrication ou à l'entretien d'un matériel qui, à vrai dire, ne constitue pas en totalité du matériel de guerre proprement dit. Constatons maintenant que les tableaux du relevé-type contiennent des colonnes secondaires (quatre pour les forces terrestres, quatre pour les forces aériennes et deux pour les forces navales) indiquant, dans chacun des titres mentionnés ci-dessus :

Les dépenses des forces armées stationnées dans la métropole.

Celles des *forces armées stationnées outre-mer.*

Les dépenses des *formations organisées militairement stationnées dans la Métropole.*

Celles des *formations organisées militairement stationnées outre-mer.*

Pour les forces navales il n'est pas fait de distinction entre les forces stationnées dans la métropole et celles qui sont stationnées outre-mer. On saisira sans peine l'intérêt de ces subdivisions.

Dans le modèle de relevé-type que l'on trouvera reproduit à l'annexe les cases correspondant aux dépenses sujettes à limitation ont été entourées d'une ligne noire. Ces cases sont peu nombreuses, certes, mais cela ne signifie pas que la conférence n'aura pas devant elle une tâche ardue lorsqu'il s'agira de les remplir. Le Comité des experts ne pouvait que construire un cadre, dans lequel il appartiendra aux délégués à la conférence d'inscrire des chiffres.

C'est sur le montant de ces chiffres, pour chacun des Etats représentés, qu'un débat devra s'instituer... et l'accord se faire.

Mais ce cadre même des dépenses de défense nationale, tel que nous l'avons décrit, est-il complet ? A supposer entière la bonne foi des parties, le cadre tracé permettra-t-il de connaître toutes les dépenses de la défense nationale, conformément à l'esprit de la convention, ou au contraire comporte-t-il des lacunes ?

b) *Le projet d'annexe à la convention.* — Nous avons dit au chapitre précédent que pour constituer « un critérium utile permettant d'apprécier le développement des armements d'une année à l'autre », le système de limitation devait être appliqué par chaque Etat d'une manière uniforme, que les Etats devraient s'engager « à ne pas modifier d'année en année la méthode suivie par eux pour remplir le relevé ». Dans un projet d'annexe

aux articles 10, 24, 29 et 38 de la convention le comité a inséré des *instructions* qui permettront aux parties de remplir le relevé d'une manière correcte et uniforme.

Il nous importe aussi de savoir si dans le cadre qui leur est imposé la *totalité* de leurs dépenses militaires trouveront place. Pour obtenir ce résultat l'on ne peut se fier aux seules rubriques figurant dans le relevé. Il faudrait les définir avec soin. Mais est-il possible de donner une définition synthétique des grandes catégories de dépenses ? Il vaut mieux indiquer d'une façon expresse le contenu de chacune d'elles, éclairer chaque rubrique par une énumération. En formulant ces énumérations dans une annexe distincte du relevé le Comité a laissé à celui-ci une forme simple, qui en facilite l'intelligence.

c) *Tableau de concordance*. — Les paiements afférents aux diverses catégories de dépenses, qui ressortiront des comptes clos, seront inscrits par les Etats dans les colonnes du relevé-type. Au relevé de ses dépenses ainsi présenté chaque Etat s'engagera à joindre un *tableau de concordance* détaillé, qui indiquera de quelle façon chaque chiffre du relevé est extrait des divers chapitres des comptes définitifs publiés dans son pays ou de chiffres provenant d'autres sources. « La limitation, déclare le comité, reposera principalement sur la garantie qui résulte du fait que les comptes définitifs et autres comptes des gouvernements sont d'une façon générale publiés et soumis à la vérification d'autorités nationales indépendantes ; le comité estime donc qu'il importe, pour qu'aucun maillon ne manque à la chaîne, que chaque gou-

vernement fasse ressortir avec franchise les rapports existants entre les chiffres qui figurent dans les relevés adressés par lui à la Société des Nations et les chiffres qui figurent dans les comptes qu'il publie dans son pays.

d) *Date d'envoi des relevés. Comptes définitifs.* — Le Comité a examiné la question de la date à laquelle le relevé des dépenses effectives peut être établi par les divers pays. A l'heure actuelle, étant donné que certains pays ont des périodes complémentaires, qui s'étendent parfois jusqu'à douze mois après la fin de l'année budgétaire, au cours desquelles des dépenses peuvent être encore imputées au compte de ladite année, il n'est pas possible de proposer une période inférieure à 26 mois à dater du commencement de l'année budgétaire.

Toutefois, si la Conférence peut obtenir des pays plus spécialement intéressés, qu'ils consentent à abréger les périodes complémentaires ou à établir, aux fins de la Convention, une comptabilité particulière (vérifiée en temps utile), indiquant les paiements effectués au cours des douze mois de l'année budgétaire, on devrait pouvoir réduire cette période à moins de vingt-six mois.

Le Comité tient à signaler la grande importance que présente, au point de vue de la limitation des dépenses de défense nationale, la publication rapide des comptes clos et de tous les autres comptes sur lesquels, en dernière analyse, reposera la vérification de la limitation des dépenses.

En effet, étant donné que le Comité a recommandé d'appliquer la limitation aux paiements effectifs plutôt qu'aux crédits votés, on doit s'attendre à voir les comptes

clos, ainsi que leur examen par les Parlements, acquérir, dans beaucoup de pays, plus d'importance encore qu'à l'heure actuelle.

Dans certains pays, la vérification ou l'approbation des comptes par la « Cour des Comptes », a été considérablement retardée au cours de ces dernières années. Sans aucun doute, les gouvernements intéressés examinent attentivement cette situation, mais, en attendant le retour à la normale, il ne faudrait pas que ce fait retardât l'envoi des relevés de dépenses prévus par la Convention. S'il y a lieu, ces relevés devraient être établis en prenant pour base les situations définitives, etc., avant qu'elles n'aient été authentifiées.

Les parties contractantes auront à faire un effort appréciable pour aboutir à une limitation des armements, et, dans une certaine mesure, cet effort devra, sans aucun doute porter également sur les systèmes de comptabilité.

IV) CONCLUSION. — Dans le mécanisme de limitation proposé, *l'on entendra par « dépense », au sens de la Convention, non pas les crédits votés par les Parlements, ni les actes d'engagement de dépenses, mais les paiements effectués, pour les besoins de la Défense Nationale, au cours de l'année budgétaire.*

Ces dépenses réelles seront inscrites par les Etats dans un *Relevé-type*. Les chiffres de dépenses seront extraits des *comptes définitifs publiés* dans chaque pays.

Le mécanisme envisagé suppose donc, dans chaque pays, *un contrôle intègre des comptes définitifs.*

CHAPITRE IV

Du contrôle de la limitation

I) LE CONTROLE. — a) *Contrôle international et contrôle interne.* — En l'état actuel de la moralité internationale, la confiance ne peut être posée en axiome. Nous pouvons redouter de voir certains Etats employer leurs armements à une agression, au mépris de leurs engagements internationaux. Dès lors nous pouvons craindre aussi de les voir violer l'engagement international de limitation des armements.

« Ils seront d'autant plus tentés de le faire qu'ils s'assureront ainsi vis-à-vis des autres Etats plus honnêtes une supériorité certaine » (1).

C'est pour se prémunir contre une telle éventualité que les gouvernements responsables doivent recourir au contrôle. Mais comment ce contrôle nécessaire sera-t-il assuré ? Seule, dira-t-on, une institution de contrôle international peut veiller au respect d'un accord international. Une telle institution devra évidemment être organisée,

(1) *Comment et pourquoi désarmer*, aux Editions de l'Europe Nouvelle, Paris, 1931.

et avec un soin tout particulier puisqu'elle pourra mettre en jeu la responsabilité des Etats.

Pourtant le contrôle international éveille en nous une méfiance légitime. Son fonctionnement en Allemagne, malgré la découverte de quelques dépôts clandestins, ne fut pas une expérience encourageante. Pouvons-nous espérer obtenir, par un meilleur agencement des organes de contrôle, des résultats moins décevants ? Il est permis d'en douter. Car lorsqu'il s'agit de définir et surtout d'exercer ses attributions, le contrôle international rencontre l'obstacle classique de la souveraineté des Etats. Le contrôle heurte cette idée ancienne, et d'ailleurs aujourd'hui contestée (1) de la souveraineté des Etats dans l'ordre international.

Le contrôle effectué sur place, même quand il dispose de moyens très puissants, n'a qu'une efficacité restreinte parce qu'il implique une ingérence insupportable dans les affaires intérieures de l'Etat. Ses investigations sont vexatoires, elles froissent l'amour-propre national. Voilà la raison première pour laquelle la limitation directe des armements nous paraît scabreuse : c'est que le contrôle en sera précaire. Or « l'on ne peut limiter que ce qui est contrôlable » avons-nous dit déjà dans la première partie de cette étude, citant le Général Debeney. Mais la limitation des dépenses n'implique-t-elle pas, elle aussi, ce même contrôle international dont la mise en œuvre est si délicate. Oui, sans doute. Observons cepen-

(1) En particulier par M. de Lapradelle, dans son Cours spécial à la Faculté de Droit de Paris, « De l'influence de la Société des Nations sur le développement du Droit des gens », 1930-31.

dant que le contrôle est plus supportable lorsqu'il s'exerce sous la forme discrète d'une vérification de documents comptables, alors surtout que ces documents sont presque toujours publiés, et que leur contrôle peut s'effectuer au siège même de la Société des Nations. Que si certaines investigations sur place paraissent désirables pour compléter le contrôle sur pièces, elles seront peu nombreuses eu égard à celles qu'exigerait la limitation directe des effectifs et des matériels.

Voilà certes un premier mérite du système de limitation par voie budgétaire. Mais il faudra aller plus loin et lui en reconnaître un autre.

La fonction du contrôle international ne sera-t-elle pas grandement simplifiée, au cas de limitation budgétaire des armements, si le contrôle interne des comptes publics dans les divers pays est organisé avec soin, de manière à assurer l'exactitude des chiffres publiés par les gouvernements, non seulement au point de vue arithmétique, quoad Calculum, mais au point de vue de l'imputation des dépenses ?

Nous pensons qu'en règle générale ces garanties existent, parce qu'il y va pour tous les Etats de leur Crédit.

« Le crédit public, a écrit M. Jèze, suppose au point de vue financier : une gestion régulière des dépenses et des recettes, *un contrôle minutieux de cette gestion et une large publicité* » (1).

b) *Contrôle international.* — Mais avant d'aborder le sujet important du contrôle interne, nous devons exa-

(1) M. Jèze, Cours de Finances Publiques 1930-31 ; M. Giard, Paris, 1931, p. 201.

miner rapidement comment est envisagé, dans le projet de convention, le contrôle international.

La Commission préparatoire du désarmement a proposé la constitution d'une *Commission permanente du Désarmement*, siégeant normalement à Genève. A vrai dire, cet organisme ne sera que le prolongement de la Commission permanente constituée en vertu de l'art. 9 du pacte de la Société des Nations, ainsi conçu :

« Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des Art. 1 à 8, et d'une façon générale sur les questions militaires, navales et aériennes » (1).

La Commission recevra les renseignements prévus par la convention, les étudiera et en fera la matière de rapports annuels. Cette matière essentielle de l'échange des renseignements a fait, on se le rappelle, l'objet des recommandations du Comité d'Experts en questions budgétaires : Les Etats devront s'engager à se communiquer tous renseignements sur l'état de leurs armements, comme sur leurs dépenses de défense nationale. Cette obligation résulte d'ailleurs déjà, pour les membres de la S.D.N., de l'article 8 du Pacte, paragraphe 6 : (2)

(1) Il faut pourtant se garder de confondre les deux Commissions, certains Etats (Etats-Unis, U. R. S. S., Turquie) pouvant être représentés à la Commission permanente du Désarmement, s'ils adhèrent à la Convention, mais non à la Commission de l'art. 9, parce qu'ils ne sont pas membres de la S. D. N.

(2) En ce qui concerne l'Allemagne, la S. D. N. possède en outre un droit de contrôle en vertu de l'art. 213 du Traité de Versailles. « Aussi longtemps que le présent Traité restera en vigueur

« Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre. » Le Secrétariat de la S.D.N. publie un annuaire militaire où sont groupés ces renseignements. Cette publication pourrait être développée.

c) *Contrôle interne* : 1. *Généralités*. — En ce qui concerne le contrôle interne des comptes publics, nous avons la conviction qu'en France ce contrôle est organisé dans des conditions telles qu'il met obstacle à la plupart des infractions budgétaires. Il nous importe au plus haut point, étant donné la précarité du contrôle international, de savoir si ce contrôle interne fonctionne aussi bien dans les autres pays, si le système de limitation proposé présente en conséquence les garanties de réciprocité sans lesquelles nous ne pourrions mettre notre signature au bas des accords proposés.

Lorsque, dans les chapitres précédents, nous avons exposé dans quelle mesure le niveau des dépenses de défense nationale pouvait constituer un « critérium utile permettant d'apprécier le développement des armements d'une année à l'autre », nous avons supposé acquise l'exactitude des chiffres à publier par les Etats en exécution de la Convention. La valeur du système sera nulle si cette exactitude n'est pas assurée.

l'Allemagne s'engage à se prêter à toute enquête jugée nécessaire par le Conseil de la S. D. N. ».

Mais ne semble-t-il pas que dans tous les pays civilisés la comptabilité publique doive être soumise à des vérifications minutieuses, parce que partout le contrôle des finances répond aux mêmes besoins, aux mêmes nécessités :

- la sauvegarde du crédit public,
- la pratique de l'ordre et de l'économie dans la gestion du patrimoine commun,
- le développement de la prospérité nationale.

« Les crises financières sans cesse renaissantes qui assombrissent les plus glorieuses époques de l'ancienne monarchie, a écrit M. Besson (1), n'ont pas eu de causes plus actives que le désordre et l'absence du contrôle dans le maniement des revenus publics. Cette gestion s'enveloppait de l'ombre la plus profonde. Le trésor royal se dérobaît au regard de la Nation ».

Il n'en est plus ainsi. Si l'Administration des finances n'est pas encore devenue, suivant la formule du Baron Louis « assez transparente pour que le contribuable puisse la juger comme ses propres affaires », du moins la vérification des comptes a-t-elle été organisée partout avec soin, appuyée des garanties que présentent d'une part le savoir et l'inamovibilité de juges spécialisés, d'autre part la publicité du contrôle. Celui-ci est devenu « le jugement craint ou attendu, qui empêche de dévier de la bonne route, qui punit dès qu'on s'en écarte, dont l'influence salutaire domine toutes les opérations de

(1) E. Besson, *Le Contrôle des budgets en France et à l'Etranger*. Chevalier-Maresq, Paris, 1901, p. 3.

recettes ou de dépenses au cours de leur exécution » (1).

Le contrôle interne des finances publiques revêt plusieurs aspects. Celui qui nous intéresse au premier chef, pour veiller à l'exécution d'une convention basée sur la limitation des dépenses militaires effectives, c'est le contrôle des comptes clos, des comptes publics définitifs. Cependant cette vérification qu'exercent, postérieurement aux paiements, les cours des comptes et les Parlements, n'est pas complètement indépendante des autres formes de contrôle. Elle est fondée, pour une part sur les résultats du contrôle administratif exercé sur les actes d'engagement ou d'ordonnancement des dépenses, qui précèdent le paiement. Dans certains pays, le contrôle *a posteriori* est quelque peu négligé parce que l'on croit avoir mis obstacle aux infractions budgétaires par l'organisation d'un solide contrôle préventif.

Mais une autre considération militerait en faveur d'un exposé du contrôle préventif. Ce contrôle a pour but d'opposer une barrière aux manquements à la règle de la spécialité budgétaire, tels que dépassements de crédits, fausses imputations, d'empêcher les Gouvernements de sortir des limites assignées par le Parlement à chaque chapitre du budget, or lorsque les Gouvernements ou les peuples voudront s'assurer qu'un Etat respecte les clauses de la Convention, n'est-ce pas aux crédits votés qu'ils se référeront en premier lieu ? C'est au moment où des crédits sont demandés au Parlement que l'attention du public se concentre sur la question des dépenses d'arme-

(1) R. Stourm, Rapport sur le Concours pour le Prix Joseph Saintour, *Académie des Sciences Morales et Politiques*, 25 juin 1898.

ment, de leur répartition entre les chapitres budgétaires. C'est à ce moment que les représentants de la Nation pourront exiger du Gouvernement l'observation de la Convention. C'est à ce moment, ainsi que le déclare le Comité d'Experts en questions budgétaires, « que les organes compétents devront prendre les mesures nécessaires pour expliquer publiquement comment les crédits qui ont été demandés cadrent avec les limites fixées par la Convention » (1). Il est donc important de savoir si les gouvernements ne pourront s'évader des limites qui leur sont tracées. Une telle préoccupation tire une valeur particulière du fait que le contrôle des comptes définitifs, les travaux des Cours des Comptes, sont loin de susciter la même curiosité dans le public, d'éveiller le même intérêt chez les parlementaires, que l'établissement du budget. Les parlements votent les lois ou résolutions de règlement des comptes tardivement et sans débats.

C'est là certes un fait regrettable, et nous devons espérer qu'à l'avenir, à l'occasion de la mise en vigueur d'une convention de désarmement basée sur les résultats des comptes définitifs, ces comptes feront l'objet d'un examen plus attentif de la part des Chambres, que la presse s'efforcera d'y intéresser l'opinion. Mais ce n'est là qu'un espoir ; il n'est pas douteux que nous devons attacher une grande importance, pour la bonne exécution de la convention, au vote des crédits par le Parlement.

(1) Les gouvernements devront s'engager à se communiquer leurs lois de finances et tous documents justificatifs, et à donner une large publicité aux textes budgétaires,

Les considérations qui précèdent suffiraient à justifier l'étude approfondie du contrôle interne des finances, depuis le vote des crédits jusqu'à leur consommation, pour les divers pays représentés à la Conférence du Désarmement. Mais une étude aussi vaste nous ferait sortir du cadre plus modeste que nous nous sommes tracé. Nous nous bornerons donc à indiquer dans le présent chapitre les traits généraux du contrôle interne, et nous consacrerons les chapitres suivants à l'examen du contrôle des *comptes* dans les divers pays. Nous ne saurions oublier que ce sont les dépenses effectives, telles qu'elles résultent des comptes clos, qui font l'objet de la limitation. Notre préoccupation essentielle sera donc de dégager les garanties que présente, dans les divers pays, le contrôle des comptes définitifs. Nous constaterons alors que l'efficacité de ce contrôle est assurée dans une grande mesure par l'inamovibilité et la compétence des membres des Cours des comptes ou des organismes similaires, par la situation indépendante qui leur est faite dans les Etats modernes. Nous demanderons à ces juridictions d'attester l'exactitude des chiffres de dépenses publiés par les gouvernements, non seulement au point de vue de leur montant, mais au point de vue de leur affectation définitive, de l'emploi des crédits. En remplissant cette mission, le contrôle interne des comptes n'établira pas seulement, par une vaine constatation rétrospective, la bonne ou la mauvaise foi des gouvernements. Il agira préventivement, car la perspective d'un contrôle *a posteriori* intègre, et embrassant la totalité de la gestion, doit

détourner les gouvernements de commettre des irrégularités.

2. *Les divers aspects du contrôle interne* : a) *Le contrôle législatif*. — Du contrôle budgétaire, quelle est, dans les Etats modernes, la pièce essentielle ? C'est le contrôle exercé par les représentants de la Nation, le contrôle parlementaire.

Le Parlement l'exerce en premier lieu au moment du vote du budget, en examinant et discutant les états de prévisions des ministres.

— en autorisant toutes les dépenses. C'est la règle d'universalité. Cette règle veut que les dépenses *brutes* des services figurent au budget sans défalcation des recettes particulières qu'ils auraient pu faire, sans qu'il soit opéré de compensation entre les recettes et les dépenses d'un même service. Ce sont, remarquons-le, les dépenses *brutes*, non les dépenses nettes, qui font l'objet de la limitation. Il n'est donc pas sans intérêt de rechercher les tempéraments à la règle d'universalité que certaines législations pourraient tolérer.

— en spécifiant, pour chacune des divisions intérieures du budget, chapitres ou titres, le montant maximum que le gouvernement ne pourra dépasser. C'est la règle de la spécialité. Les comptes définitifs étant en général établis avec les mêmes subdivisions intérieures que la loi budgétaire, le contrôle des comptes fera ressortir l'emploi réel des fonds avec une précision d'autant plus grande que la spécialisation des crédits sera plus développée (1).

(1) En France le budget de la guerre, qui comportait 45 chapitres avant 1914, en comporte actuellement plus de deux cents.

Après cette phase du contrôle préalable que constitue le vote et la répartition des crédits par le Parlement, quel est le rôle de ce dernier pendant la période d'exécution du budget ? Le contrôle législatif s'efface alors temporairement. Le principe de la séparation des pouvoirs, celui de la responsabilité des ministres devant les Chambres (trait essentiel du régime parlementaire) veulent en effet que le Parlement laisse au Gouvernement, en cours de gestion, l'initiative nécessaire à une bonne administration, la liberté, condition de la responsabilité. « Un peu de confiance avant, beaucoup de contrôle après », disait Thiers. De cette vie latente le contrôle ne sort que pour accorder, s'il y a lieu, au Gouvernement des crédits additionnels.

Mais le contrôle parlementaire se réveille ensuite après la clôture de l'exercice pour l'examen et le jugement public des comptes ministériels.

« C'est dans cette dernière étape que le contrôle des Chambres réalise sa fonction la plus haute. Il oppose alors les résultats aux promesses, il juge par les faits les prévisions du budget » (1).

Sans doute, c'est au Parlement, et au Parlement seul, en vertu des principes constitutionnels, que les ministres doivent des comptes. Les faire juger par un tribunal serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Mais pour que ce contrôle *a posteriori* soit efficace, pour que la perspective de la sanction agisse à la façon d'un salubre remède préventif, il faut évidemment que

(1) Déclaration de Mollien. Séance de la Chambre des Pairs, 27 déc. 1830, citée par E. Besson,

la répression ne soit pas trop éloignée de la faute, qu'il ne s'écoule pas un temps trop long entre la clôture de l'exercice et le vote de la loi des comptes.

C'est bien le principal reproche que l'on puisse adresser à la *pratique* française du contrôle budgétaire, que de tolérer des retards considérables dans le vote de la loi de règlement des comptes par le Parlement. Il en résulte qu'au moment de ce vote les ministres en faute, ayant depuis longtemps quitté le pouvoir, ne peuvent être atteints, que le Parlement qui critique l'emploi des crédits n'est pas celui qui les a votés, qu'enfin les infractions elles-mêmes sont jugées avec moins de sévérité à mesure que le temps en efface les répercussions et le souvenir. S'il était permis d'attendre de la mise en pratique de la convention du Désarmement des réformes dans le fonctionnement du contrôle interne des budgets, l'accélération du vote de la loi des comptes devrait occuper en France la première place.

b) *Contrôle judiciaire.* — Au contrôle parlementaire *a posteriori* dont l'objet est de statuer sur les comptes publics présentés par les ordonnateurs principaux, les ministres, est associée une autre forme de contrôle : le contrôle judiciaire.

Ce contrôle présente-t-il, pour la limitation des dépenses, autant d'intérêt que le précédent ? Assurément oui. Car s'il appartient au Parlement de prononcer définitivement sur les comptes généraux, la Cour des comptes a partout la mission essentielle de frayer la voie au contrôle législatif. En fait ses investigations sont les plus sérieuses, les seules complètes. Aucune commission parle-

mentaire ne saurait en effet posséder la compétence technique d'une Cour des comptes. Il faut des juges spécialisés non seulement pour attester l'exactitude mathématique des opérations comptables, mais encore pour vérifier la régularité des imputations, pour déceler tous les manquements à la règle de la spécialité que pourraient avoir commis les ordonnateurs : interventions de dépenses, dissimulation de dépenses militaires sous des dénominations civiles.

C'est pourquoi la Cour des comptes, organisée à l'origine pour le jugement des comptes individuels rendus par les payeurs, a été naturellement utilisée pour *préparer* le contrôle des comptes généraux, dressés par les ministres.

Pour remplir cet office, elle met d'ailleurs à profit le travail minutieux de vérification auquel elle s'est livrée sur les comptes des payeurs. C'est par les résultats de ses arrêts sur ces comptes qu'elle établit l'exactitude des comptes généraux : l'accord des uns avec les autres est constaté par elle dans ses *déclarations de conformité*.

Au reste, est-il possible de séparer la gestion des ordonnateurs de celle des comptables ? « Les deux catégories d'agents, déclare M. de Marcé (1), participent en réalité à chaque opération, laquelle est justifiée par les mêmes pièces comptables... Il n'y a pas deux comptabilités, il y a la comptabilité publique qui est une et qui ne vaut que par les pièces justificatives de recette ou

(1) V. de Marcé, *La Cour des Comptes en Italie et en Allemagne*. Paris, Alcan, 1919, p. 7 et 8.

de dépense ». Il ne serait pas raisonnable d'effectuer deux fois l'immense travail de la vérification des comptes.

Lorsqu'il s'agira pour nous d'apprécier, en vue de la Convention, la valeur du contrôle judiciaire, nous devons nous attacher à déterminer non seulement les attributions des juges, mais encore leur degré d'indépendance, que nous déduirons de leur mode de nomination, de l'inamovibilité dont ils peuvent jouir dans les divers Etats.

c) *Contrôle administratif*. — Il existe une troisième forme de contrôle : le contrôle administratif. Elle nous intéresse évidemment moins que les deux précédentes : l'on ne peut, pour vérifier l'exécution d'une obligation internationale, se fier aux résultats d'un contrôle placé sous la dépendance étroite des gouvernements. Partout cependant l'administration collabore avec l'organisme chargé du contrôle des comptes, et celui-ci se repose sur elle du soin d'effectuer certaines constatations.

L'administration met les comptes « en état d'examen », elle les soumet à une vérification préalable avant de les transmettre à la Cour des Comptes. Il est important de savoir dans quelle mesure les magistrats de la Cour se basent, pour rendre leurs arrêts, sur les résultats d'investigations opérées par l'Administration.

Mais est-il utile d'examiner les modalités du contrôle administratif en tant qu'il s'exerce antérieurement aux paiements, avant l'arrêté des comptes ? Ici notre étude pourra être sommaire. Il y aura lieu cependant de consacrer quelques développements à l'exposé du contrôle préventif :

En premier lieu parce que certaines constatations des agents chargés du contrôle préventif sont utilisées par le juge des comptes. Un refus de visa, par exemple, opposé par un contrôleur à un acte d'engagement de dépense, permettra à la Cour des Comptes de mettre en jeu devant le Parlement, la responsabilité du ministre qui aura fait la dépense malgré le veto du contrôleur.

En second lieu, pour déterminer si des irrégularités budgétaires telles que dépenses sans crédits, dépassements de crédits, fausses imputations, pourront être commises par les ministres, en violation de la Convention. Il convient de souligner que si l'on a institué ce contrôle préventif, c'est en raison de la difficulté d'infliger aux ministres des sanctions effectives. En pratique, en effet, la seule sanction qui s'applique aux ministres est la responsabilité politique. Bien souvent même, par suite des retards dans l'apurement des comptes, les ministres ont quitté le pouvoir lorsque leur gestion est appréciée. Aussi a-t-on songé à arrêter les irrégularités à leur source, à les prévenir plutôt que les réprimer. Pour cela l'on a confié la mission de contrôle préalable à des organes indépendants des ministres dont ils doivent surveiller la gestion : Dans certains pays (Italie, Belgique), c'est la Cour des Comptes elle-même, dans d'autres (France), ce sont des contrôleurs des dépenses engagées nommés dans chaque département par le ministre des Finances et placés sous sa seule autorité.

« Sans renoncer aux garanties qui résultent d'une bonne organisation du contrôle des comptes, écrit

M. Besson (1), les Etats modernes sentent de plus en plus la nécessité de placer leurs budgets sans cesse grossissants sous la sauvegarde du système préventif ».

Il n'y a pas lieu d'opposer l'une à l'autre les deux formes de contrôle : préventive et *à posteriori*. Toutes deux ont leur utilité, et leur superposition n'est pas de trop pour combattre les infractions budgétaires. Mais il n'est pas douteux que le contrôle préventif est moins strict, moins rigoureux, et en définitive moins efficace que le contrôle postérieur : il est contraire au principe de la responsabilité ministérielle, qui implique pour les ministres la liberté d'engager les dépenses jugées nécessaires, quittes à répondre plus tard de leur gestion devant le Parlement. Aussi les législations, après avoir posé le principe de ce contrôle, ont-elles édicté elles-mêmes des tempéraments, que la pratique est venue ensuite élargir. Entre les mailles du contrôle préventif passent un assez grand nombre d'infractions.

Nous croyons cependant devoir mentionner ici les grandes lignes de ce contrôle en cours de gestion. Les opérations antérieures au paiement, sur lesquelles il s'exerce, sont principalement :

l'engagement des dépenses (2),

l'ordonnancement (3).

(1) E. Besson, *op. cit.*, p. 548.

(2) Rappelons que *l'engagement* d'une dépense est l'acte en vertu duquel une dette prend naissance à la charge de l'Etat (exemple : marché de fournitures ou de travaux).

(3) *Ordonnancer* c'est constater la validité de la dette (reconnaître

Le contrôle de l'engagement a pour fonction principale d'éviter les dépassements de crédits. Si ce contrôle n'existait pas, les ministres pourraient délivrer des ordonnances de paiement sans disposer de crédits correspondants, ou au-delà des crédits accordés par le Parlement. Le Contrôleur s'y oppose en s'assurant que l'acte d'engagement correspond à un crédit, et, par une première évaluation approximative, que la dépense sera comprise dans les limites de ce crédit.

Mais le contrôle de l'engagement des dépenses ne permet pas d'éviter les fausses imputations : virements, interversions de dépenses, manquements au principe de la spécialité budgétaire, car l'imputation définitive de la dépense n'est faite que sur l'ordonnance ou le mandat de paiement.

Il y a lieu de remarquer qu'un ministre n'a pas besoin de recourir aux virements lorsqu'il a à sa disposition le moyen facile des dépassements de crédits ; que le contrôle de l'engagement n'évite pas entièrement les dépassements de crédits car au moment où une dépense est engagée le montant ne peut toujours en être exactement évalué : la liquidation n'a lieu que plus tard sur le vu des pièces justificatives des droits des créanciers. Il y a d'autre part des dépenses permanentes qui sont considérées comme engagées dès le début de l'exercice (exemple : traitements). Enfin l'engagement d'une dépense ne

qu'elle a été engagée dans les limites d'un crédit voté, et que la liquidation est exacte), et *donner l'ordre de payer.*

Liquider une dette : c'est en arrêter le montant.

revêt pas toujours une forme concrète qui permette de le saisir facilement.

Le contrôle de l'ordonnancement évite les fausses imputations. Il évite aussi les dépassements de crédits. Il permet au contrôleur de s'assurer que toute dépense ordonnancée a été soumise à son visa au moment de son engagement et se maintient dans la limite des prévisions établies à ce moment. Si l'acte d'engagement a été soustrait à la surveillance du contrôleur, celui-ci a encore le moyen de l'atteindre au moment de l'ordonnancement.

Mais alors, le contrôle de l'ordonnancement ne pourrait-il suffire ? Non. Il faut empêcher l'engagement irrégulier des dépenses, car lorsqu'une dépense a été engagée, même contre la volonté du Parlement, la dette de l'Etat devra toujours être payée. L'Etat ne pourra la renier. Le Parlement sera, en pratique, dans l'obligation d'accorder les crédits additionnels qui lui seront demandés. Ce sera précisément le rôle du contrôle de l'ordonnancement d'obliger les ministres à demander ces crédits avant la fin de l'exercice. Sans contrôle de l'ordonnancement, le ministre peut éviter de rendre compte de ses actes au Parlement, en France du moins où la loi de règlement est votée plusieurs années après la clôture de l'exercice financier.

Enfin un dernier aspect du contrôle administratif mérite d'être signalé : Dans certains pays, et notamment en France, les comptables sont responsables pécuniairement (1) des paiements effectués par eux sur l'ordre irrégulier.

(1) Cette responsabilité pécuniaire est en général garantie par

gulier des ordonnateurs. Ainsi les comptables vérifient la régularité des ordonnances de paiement, ils refusent de payer s'ils estiment que le mandat est illégal. L'efficacité de ce contrôle n'est pas contestable ; il écarte les dépassements de crédits ou fausses imputations. Il fournit en outre au *juge des comptes*, des éléments précieux pour son contrôle *à posteriori*. En effet, en raison de l'opposition d'intérêts qui s'établit entre l'ordonnateur et le comptable, la concordance des comptes des deux agents crée une présomption de vérité irréfragable. L'attention du juge peut dès lors se concentrer sur les points peu nombreux où des divergences seront apparues entre les comptes des comptables et ceux des ordonnateurs.

S'il nous a paru utile de donner une telle vue d'ensemble des institutions de contrôle financier, c'est en premier lieu pour réduire au minimum, dans les chapitres suivants, les considérations générales.

En second lieu pour permettre de dégager parmi ces institutions celles qui devront faire l'objet d'un examen plus approfondi, parce qu'elles présentent le plus d'intérêt pour le contrôle de la Convention.

A cet égard, il n'est pas douteux que c'est surtout le contrôle judiciaire *a posteriori* des chambres des Comptes qui devra retenir notre attention. Au point de vue international comme au point de vue interne c'est ce contrôle qui est le plus indépendant ; au point de vue comptable c'est le plus éclairé. Sa forte organisation peut exercer

le versement d'un cautionnement, et par des hypothèques et privilèges sur les biens des comptables.

une influence préventive autant qu'une action répressive. Enfin, avec le système qui prend pour base de la limitation les décaissements, les paiements effectués, c'est évidemment le contrôle des comptes qui nous intéresse le plus.

« C'est le contrôle de la Cour des Comptes, a écrit M. de Marcé (1), qui dans tous les Etats, assure la *véracité et l'exactitude des comptes* de deniers publics, et cela d'une façon *authentique*, avec l'autorité d'organes indépendants de l'administration comme aussi du Parlement », neutres entre l'un et l'autre.

3. *La publicité des dépenses.* — Enfin cet exposé du contrôle interne des finances serait incomplet si nous ne faisons ressortir que la *publicité*, condition si importante de l'efficacité d'une méthode de limitation budgétaire et comptable, est dans les divers pays l'âme même de l'organisation financière.

Nous voulons citer à ce propos une page de M. Besson dans son ouvrage sur le Contrôle des budgets (2), qui est de nature à nous donner confiance dans le système de limitation étudié :

« Le contrôle des finances doit être public comme le budget qu'il sanctionne. Cette publicité budgétaire découle d'ailleurs nécessairement du caractère législatif du contrôle. Est-il besoin d'ajouter qu'elle constitue une des conditions les plus indispensables de son efficacité ? La clandestinité, qui était le caractéristique des finances

(1) V. de Marcé, *Le Contrôle des Finances en France et à l'Etranger*, tome III. F. Alcan, Paris, 1931, p. 508.

(2) E. Besson, *op. cit.*, p. 20.

de l'ancien régime, est incompatible avec les principes de notre droit moderne. *Aujourd'hui la Nation est associée à la gestion de ses finances, l'administration de la fortune publique est placée sous le contrôle permanent de l'opinion.*

Or, cette publicité, garantie de bon ordre et d'économie, condition première du crédit public, serait singulièrement incomplète et décevante si le vote de la loi des finances devait en marquer le terme.

C'est surtout lorsqu'il s'agit de vérifier la gestion financière du gouvernement, de comparer les résultats aux prévisions, de discuter les comptes des ordonnateurs et des comptables, de mettre en jeu les responsabilités encourues, que tout doit se passer au grand jour de la publicité. De là les prescriptions législatives ou réglementaires, édictées de nos jours pour porter à la connaissance du public les comptes généraux des finances, les déclarations solennelles et le rapport annuel de la Cour des Comptes ».

II) OBJET DES CHAPITRES ULTÉRIEURS. — Les chapitres qui vont suivre seront consacrés à une description du fonctionnement du contrôle budgétaire dans quatre pays :

La France.

L'Angleterre.

L'Italie.

L'Allemagne.

La législation particulière de ces trois derniers pays, nos voisins immédiats, et plus encore la façon dont elle est appliquée, nous offrent-elles les garanties de réciprocité que nous sommes en droit d'exiger de la Conven-

tion ? C'est à ce seul point de vue que nous nous permettrons d'apprécier la valeur des divers systèmes de contrôle des comptes publics en présence. L'examen que nous en ferons nous permettra de souligner les progrès très réels accomplis en cette matière depuis la guerre.

Sans doute notre exposé, pour être complet, devrait embrasser la totalité des institutions similaires dans les différents pays participant à la conférence du Désarmement. Mais les proportions de cette étude ne le permettent pas. Notre but n'est que d'apporter une contribution modeste, sur quelques points précis, aux travaux auxquels le vaste problème du Désarmement a donné naissance.

Nous avons tout naturellement orienté nos recherches vers les pays dont la France a un intérêt majeur à connaître les institutions de contrôle financier, à la veille de la Conférence.

Pour chacun des pays étudiés, nous exposerons en détail le fonctionnement du contrôle des comptes publics.

Nous ne croyons pas devoir limiter notre examen aux dispositions, quelque peu différentes du droit commun, qui s'appliquent au contrôle des dépenses militaires proprement dites, c'est-à-dire des dépenses inscrites aux budgets des ministères de la Guerre, de la Marine, de l'Air. En effet, un grand nombre de dépenses atteintes par la limitation sont incorporées dans les chapitres de départements ministériels autres que ceux de la Défense Nationale. Nous citerons les dépenses de police (« formations organisées militairement ») imputées sur les crédits

du ministère de l'Intérieur, certaines dépenses pour l'entretien des forces coloniales, pour la mise en état de défense des possessions d'outre-mer (ministère des Colonies), les dépenses de l'Aviation militaire lorsque l'Aéronautique tout entière figure au budget des Communications (Allemagne), etc...

C'est le droit commun du contrôle budgétaire que nous devons exposer.

III) CONCLUSION. — La mise en œuvre du contrôle international est délicate. Dans le système de limitation des armements que nous envisageons, le contrôle interne des comptes publics supplée à l'insuffisance du contrôle international :

Le contrôle interne des comptes publics est organisé avec soin parce qu'il répond aux nécessités, partout ressenties, du crédit public et d'une saine gestion financière. Les nations modernes veulent « suivre l'emploi de la contribution publique » (1). C'est pourquoi elles ont institué un contrôle des comptes présentant des garanties de publicité et d'intégrité, dont il conviendra d'apprécier l'exacte valeur pour chaque Etat. Disons que ce contrôle est partout confié, pour sa plus grande part, à un organisme de nature judiciaire (Cour des Comptes, Contrôleur auditeur général) dont les membres inamovibles sont indépendants et éclairés. Aux qualités de publicité et de sincérité du contrôle des comptes, peut-on ajouter

(1) Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, et article 14 de la Constitution de 1791.

celle de *célérité* ? C'est là une condition indispensable pour la mise en pratique de notre Convention. L'examen que nous ferons des institutions internes montrera que des progrès doivent être encore réalisés dans cette voie.

CHAPITRE V

Le Contrôle des Comptes publics en France (1)

1) GÉNÉRALITÉS. — Dans le système budgétaire français, modifié par la loi du 27 décembre 1929, l'année financière commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars de l'année suivante. Elle s'étendait autrefois du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il est fort probable que cette ancienne réglementation sera bientôt remise en vigueur. C'est dans cette intention que le gouvernement n'a déposé sur le bureau de la Chambre, pour l'année 1932, qu'un projet de budget de neuf mois.

a) La France pratique le système de l'exercice, opposé à celui de la gestion. Dans ce système la période d'exécution des services d'un budget embrasse, outre l'année même à laquelle il s'applique, « des délais complémentaires, accordés sur l'année suivante pour achever les opérations relatives à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des

(1) Les règles de la comptabilité publique française sont contenues dans le Décret du 31 mai 1862 qui constitue, avec ses modifications ultérieures, notre Code financier.

dépenses » (art. 7 du Décret du 31 mai 1862) (1). Les comptes ministériels sont rendus pour l'ensemble de l'exercice, ce qui présente l'avantage d'individualiser le budget, de permettre de dégager facilement les responsabilités ministérielles. Dans le système de la gestion, au contraire, l'exercice coïncide avec l'année financière et les comptes sont rendus pour les douze mois de cette année. Ce système a le mérite d'éviter la reddition tardive des comptes, qui diminue l'efficacité du contrôle *a posteriori*.

b) La publicité des documents budgétaires est assurée en France dans des conditions satisfaisantes : exposé des motifs, tableaux budgétaires, rapports des commissions, discussions à la Chambre et au Sénat, texte définitif, sont insérés au *Journal Officiel*. La publicité embrasse aussi le tableau annuel des dépenses engagées, l'allocation des crédits additionnels, les comptes rendus des

(1) Les délais complémentaires s'étendent (pour l'année comptable du 1^{er} janvier au 31 décembre) :

jusqu'au 31 janvier pour l'achèvement des services du matériel (art. 6 du décret du 31 mai 1862) ;

jusqu'au 31 mars pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses ;

jusqu'au 30 avril pour le paiement ;

jusqu'au 30 juin pour l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances ;

jusqu'au 31 juillet pour la régularisation des dépenses faites pour le paiement des pensions, des erreurs d'imputation, le remboursement des avances ou cessions entre ministères (art. 33).

L'ART. 119 du Décret du 31 mai 1862 dispose : Les crédits non employés au 30 avril sont *annulés* dans la comptabilité des ministères,

ministres, le compte général des finances, les déclarations de conformité et le rapport annuel de la Cour des Comptes (1).

« En un mot tout est public, a écrit M. Besson : le budget, son exécution, son contrôle, son règlement » (2).

II) LE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET. SES TRAITS ESSENTIELS. — Le contrôle budgétaire est à la fois administratif, judiciaire et parlementaire.

C'est en France que la combinaison des trois formes de contrôle respecte le mieux le principe de la séparation des pouvoirs.

(1) L'art. 160 du Décret du 31 mai 1862 dispose en outre : « Les comptes que les ministres *doivent publier* à chaque session législative développent les opérations qui ne sont que sommairement exposées dans le compte général de l'Administration des finances. Ils se composent :

1° d'un tableau général présentant, *par chapitre, tous les résultats de la situation définitive de l'exercice expiré* qui servent de base à la loi proposée pour le règlement définitif dudit exercice ;

2° de développements destinés à expliquer *par sections de ministères, par chapitres, articles, et s'il y a lieu par paragraphes*, avec tous les détails propres à chaque nature de service, les dépenses constatées, les paiements effectués et les créances restant à solder à l'époque de la clôture de l'exercice, etc. ».

(2) Il faut faire cependant quelques réserves en ce qui concerne la *publicité au regard du grand public*.

Le *Journal Officiel* publie chaque mois un état des ordonnances émises dans le mois précédent ; chaque trimestre, un état des recettes et dépenses de toutes natures effectuées par le Trésor au cours du trimestre précédent (Loi du 30 avril 1921, art. 45), Mais la rédaction de ces documents est confuse. Ils sont reproduits par le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée* que publie chaque mois le Ministère des Finances. Cette publication, déjà précieuse, devrait, selon M. Jèze, être encore améliorée.

Ayant pour but d'obtenir que les agents chargés des diverses opérations budgétaires agissent honnêtement et légalement, le contrôle s'exerce soit d'une façon continue sur la gestion, soit en fin de période sur l'ensemble des opérations. Il atteint les ordonnateurs aussi bien que les comptables (1).

a) *Le contrôle préalable.* — 1° *Le contrôle en cours de gestion est exercé :*

a) à l'égard des *comptables* et des *ordonnateurs secondaires* : par les supérieurs hiérarchiques, à tous les degrés. En ce qui concerne plus particulièrement les comptables : par l'inspection générale des finances. Les inspecteurs vérifient toutes les caisses publiques, sur place et à l'improviste.

b) à l'égard des *ordonnateurs principaux*, les *minis-*

(1) « Les administrateurs et les ordonnateurs sont chargés de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des paiements » (art. 4 du Décret).

Les Ministres sont ordonnateurs principaux, les chefs de service sont ordonnateurs secondaires (les sous-intendants sont ordonnateurs sous-délégués).

Les comptables principaux sont, à Paris, le caissier payeur central du Trésor public ; dans les départements, les trésoriers payeurs généraux.

Les ordonnances des ministres se divisent en ordonnances de paiement et en ordonnances de délégation. Les ordonnances de délégation sont celles par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leurs crédits par des mandats de paiement.

Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable (art. 17 du Décret et Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 17).

tres : par le contrôle des engagements et des ordonnancements de dépenses (1), ainsi que par l'obligation faite aux comptables de vérifier, sous leur responsabilité pécuniaire, la régularité des ordonnances et mandats de paiement.

b) Le contrôle postérieur. — 2° Le contrôle en fin de période est exercé :

a) A l'égard des comptables par la Cour des Comptes :
Elle examine les comptes des comptables et les déclare : quitus, en débet ou en avance. Ce contrôle est fortement constitué. Il présente de très sérieuses garanties pour l'application de la convention. Car ce sont les comptes des payeurs qui servent à établir l'exactitude des comptes des ordonnateurs. La responsabilité pécuniaire des comptables est la meilleure sanction. Elle est garantie par le versement d'un cautionnement, par les hypothèques et privilèges établis sur leurs biens.

b) A l'égard des ordonnateurs :

Par la Cour des comptes et le Parlement.

Le contrôle de la Cour prépare celui du Parlement, seul qualifié, on l'a vu, pour statuer définitivement sur la gestion ministérielle. Elle constate l'exactitude des comptes publiés par les ministres par des déclarations de *conformité*, attestant l'accord de ces comptes avec les résultats de ses arrêts sur les comptes des payeurs. Elle signale au Président de la République les irrégularités relevées. Les ministres fournissent des explications. Observations et réponses sont publiées dans le rapport

(1) Cf. loi du 14 août 1922 sur le contrôle des dépenses engagées.

annuel de la Cour des Comptes. Les Chambres statuent sous la forme de la loi des comptes, qui assure le règlement définitif du budget.

III) CONTROLE PRÉVENTIF. — Avant d'aborder l'étude détaillée du contrôle *a posteriori* des comptes, nous donnerons quelques explications relatives à une forme particulière du contrôle préventif : la vérification effectuée par les comptables de la légalité des actes des ordonnateurs. Ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre précédent, il y a là un aspect du contrôle préventif qui présente quelque intérêt pour le contrôle de notre limitation.

Les ministres et ordonnateurs secondaires joignent aux mandats qu'ils délivrent les *pièces justificatives* des créances. Ces pièces sont *retenues* par les payeurs, qui doivent immédiatement procéder à leur *vérification* (art. 85 du Code de comptabilité).

Les comptables s'assurent *sous leur responsabilité* que les administrateurs joignent à leurs ordonnances ou mandats les pièces justificatives de la dette de l'Etat prévues par les règlements (1), ils vérifient la régularité

(1) ART. 88. — Les pièces justificatives sont déterminées par nature de service dans les nomenclatures arrêtées entre le ministre des finances et les ministères ordonnateurs, et d'après les bases suivantes :

Pour les dépenses du personnel : états d'effectifs ou états nominatifs énonçant : grade ou emploi, service fait, sommes dues en vertu des lois, règlements ou décisions ;

Pour les dépenses de matériel :

1° Copies ou extraits dûment certifiés, des Décrets ou D. M., des

de ces pièces : si les procès-verbaux d'adjudication, les marchés, mémoires, états de réception des travaux, etc., produits à l'appui du mandat sont conformes au libellé du titre de paiement, si la liquidation est exacte, ils vérifient enfin la régularité de l'imputation de la dépense à tel ou tel chapitre budgétaire, mentionné sur l'ordre de paiement. Ils peuvent ainsi déjouer les interversions de dépenses.

Si le comptable estime que les pièces qui lui ont été remises ne sont pas régulières, il refuse le payement (art. 87 du Règlement de comptabilité).

Cependant, pour ne pas mettre en échec la règle de la responsabilité ministérielle, pour permettre au ministre de faire une dépense que les circonstances peuvent rendre nécessaire, la loi autorise l'ordonnateur principal, le ministre, à requérir sous sa responsabilité le paiement. Il ne faudrait pas croire que le contrôle préalable du payeur devienne de ce fait illusoire. Avant de lui forcer la main, le ministre y regarde à deux fois ; car le comptable doit annexer à l'ordonnance de paiement, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Plus tard, lorsque le compte de gestion du payeur, accompagné de toutes les pièces justificatives, parviendra à la Cour des Comptes, celle-ci sera à même de dégager facilement la responsabilité encourue par les ministres. Si le Rapport annuel de la Cour des Comptes,

contrats de vente, soumissions et P. V. d'adjudication, des baux, conventions ou marchés ;

2° Décomptes de livraisons, de règlement et de liquidation, énonçant le service fait et la somme due pour acompte ou pour solde.

qui doit mentionner cette irrégularité, était examiné plus tôt par le Parlement, la sanction serait évidemment plus efficace.

IV) LE CONTROLE DES COMPTES. — *A. Contrôle des comptables.* — La Cour des Comptes a été créée par la loi du 16 septembre 1807. Son organisation et son fonctionnement sont réglés par le Décret du 31 mai 1862 sur la Comptabilité publique.

1. *Organisation de la Cour des Comptes.* — Les membres de la Cour des Comptes sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des finances. Ils sont inamovibles (1). L'organisation de la Cour est la suivante (art. 379 et suivants du Décret) :

un premier président,
trois présidents de chambre,
dix-huit conseillers-maîtres,
quatre-vingt-six conseillers référendaires,
trente et un auditeurs,
un procureur général.

La Cour se divise en trois chambres, chaque chambre étant composée d'un président et six conseillers-maîtres.

Les conseillers référendaires instruisent les comptes, les vérifient, établissent les rapports. Il n'ont pas voix délibérative. Les auditeurs sont adjoints aux référendaires pour les travaux d'instruction et de vérification.

(1) ART. 377. — L'inamovibilité ne s'applique qu'aux présidents et aux conseillers maîtres, qui exercent seuls le pouvoir juridictionnel.

Les membres de la Cour ne peuvent être suspendus ou déchus que pour manquement aux devoirs de leur charge.

Le procureur général fait dresser un état de tous les comptables qui doivent présenter leurs comptes à la Cour. Il s'assure qu'ils sont exacts à la présenter, et requiert contre ceux qui sont en retard l'application des peines prévues.

Enfin l'article 395 du Code de comptabilité dispose que la Cour « rend des *arrêts* à l'égard des comptables ». Elle constitue donc une véritable *juridiction administrative*.

2. *Jugement des comptes de gestion individuels.* — « Les comptes sont rendus et jugés par gestion » déclare l'art. 23 du Code de comptabilité. La gestion embrasse l'ensemble des actes d'un comptable pendant l'année (1).

Avant d'être transmis à la Cour, les comptes de gestion sont mis en état d'examen par la Direction de la comptabilité publique ; cela signifie qu'elle les soumet à une vérification préalable ayant simplement pour but d'en établir la régularité matérielle : Elle veille en particulier à ce que toutes les pièces justificatives prévues par les nomenclatures réglementaires soient jointes aux pièces comptables, et s'assure que ces dernières sont en concordance avec les écritures tenues au ministère.

Puis les comptes, déposés et enregistrés au greffe de la Cour, sont distribués par le Président entre les conseillers référendaires.

Ils présentent : la situation du comptable à l'ouverture et à la fin de la gestion, le mouvement des recettes et

ART. 318. — Les comptes de gestion doivent être adressés au ministre des finances dans le premier trimestre qui suit la période pour laquelle ils sont rendus, et transmis à la Cour des Comptes dûment vérifiés, avant l'expiration des trois mois suivants.

dépenses dans l'intervalle. Ils relatent séparément les opérations des deux exercices : celui qui a expiré pendant l'année, et l'exercice en cours. Cette séparation facilitera le contrôle de la Cour sur les comptes établis par les ordonnateurs pour *l'exercice expiré*.

Ils doivent être appuyés des pièces justificatives (art. 27). Les comptables en retard sont passibles d'amendes (art. 28) (1).

Avec l'aide d'auditeurs, les conseillers référendaires désignés vérifient les comptes (2). Ils scrutent un à un les faits de caisse, recherchent si les dépenses sont suffisamment justifiées, *si la liquidation est exacte, si les ordonnances ou mandats ont fait une imputation exacte sur les crédits correspondants*, si la quittance du créancier est valable. Ils examinent toutes les pièces justificatives puis :

(1) *Loi du 26 mars 1927, art. 67* : « Tout comptable de deniers publics justiciable de la Cour des Comptes, des Conseils de Préfecture, ou des Conseils privés aux colonies, qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits, peut être condamné par l'autorité chargée de juger ledit compte à une amende de... 50 à 500 francs sans décimes par mois de retard pour les comptables justiciables de la Cour des Comptes. » Les mêmes peines sont applicables aux retards apportés par les comptables dans la production des *justifications complémentaires* exigées par l'autorité chargée du jugement des comptes.

(2) ART. 406. — Un conseiller référendaire ne peut être chargé deux fois de suite de la vérification des comptes du même comptable. Toutefois la 2^e partie du compte de gestion, qui comprend les opérations de la première année de l'exercice, et la première partie du compte de la gestion suivante, qui comprend les opérations complémentaires dudit exercice, sont vérifiées par le même conseiller référendaire (Décret du 6 septembre 1876).

(Art. 408) : « Les référendaires font sur chaque compte un rapport raisonné contenant des observations de deux natures : les premières concernant la ligne de compte seulement, c'est-à-dire les charges et souffrances dont chaque article du compte leur a paru susceptible relativement au comptable qui le présente, les deuxièmes résultant de la comparaison de la nature des dépenses avec les crédits. »

Les référendaires peuvent demander des explications et justifications aux comptables, mais ce ne peut être que par correspondance. La correspondance est jointe au rapport.

Après cela un conseiller maître désigné par le Président de Chambre contrôle l'exactitude du rapport du référendaire. Il doit examiner les pièces au soutien de quelques chapitres du compte pour s'assurer que toutes les parties en ont été soigneusement vérifiées.

Les référendaires qui ont pris part à la vérification assistent aux séances de la chambre pendant le rapport et ont voix consultative. Le maître présente son opinion à la Chambre. Celle-ci statue en rendant un arrêt qui prononce décharge du comptable ou le condamne à solder son débet.

Une expédition des arrêts sur les comptes est adressée au ministre des finances pour exécution. Le recouvrement des débets a lieu à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor.

Les arrêts de la Cour sont exécutoires sauf recours au Conseil d'Etat (pour violation des formes ou excès de pouvoir) dans les deux mois.

« Le comptable, a écrit M. Stourm, a absolument besoin d'être jugé pour sortir librement de ses fonctions. Aussi longtemps qu'il n'a pas obtenu son quitus, en vertu d'un arrêt libératoire, il est sous le coup de l'hypothèque qui frappe ses biens, et ne peut dégager son cautionnement » (1).

Répetons que l'apurement des comptes des comptables, dans la législation et la pratique françaises, ne mérite aucune critique, qu'obligés de rendre compte de leurs opérations à un centime près, sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, les comptables ne peuvent s'écarter de la ligne tracée par le code de comptabilité.

Ce contrôle juridictionnel qui assure l'intégrité de la gestion des comptables constitue une précieuse garantie de l'efficacité du système de limitation budgétaire, puisque ce sont les comptes des comptables qui serviront à vérifier l'exactitude des comptes des ordonnateurs.

b) *Contrôle des ordonnateurs.* — Il serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs de faire juger les ordonnateurs par la Cour des Comptes (2). La Cour ne peut que coopérer avec le Parlement à la surveillance de l'exécutif. Mais il est rationnel d'utiliser le travail scrupuleux auquel elle s'est livrée sur les comptes des comptables pour frayer la voie au contrôle législatif.

Ainsi que nous l'avons dit dans le chapitre précédent, les opérations des ordonnateurs et des comptables s'éclairent mutuellement.

(1) M. Stourm, *Le Budget*, p. 535.

(2) « La Cour ne peut en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs » déclare l'art. 426.

« Les documents dont chacune des opérations est appuyée livrent aux investigations du juge des comptes, non seulement les irrégularités commises par le comptable, mais aussi les infractions de nature à engager la responsabilité des ministres ordonnateurs devant le Parlement. La Cour institue entre ces deux catégories d'agents une discussion contradictoire » (1). C'est le seul moyen de s'assurer : en premier lieu que les chiffres de dépenses publiés par les gouvernements sont exacts « quoad calculum », en second lieu que des dépassements de crédits ou interversions de dépenses ne se dissimulent pas dans les comptes généraux des ministres, à la faveur d'un libellé inexact des ordonnances et mandats, ou de tout autre artifice de comptabilité.

La Cour sera en mesure de constater la *conformité* des comptes des ministres, avec la loi du budget d'une part, avec les comptes des comptables de l'autre. Ce contrôle minutieux excède certainement la compétence et les moyens du Parlement (2).

1. *Rôle préparatoire de l'administration.* — L'administration prépare le contrôle de la Cour :

1° En centralisant, vérifiant et classant les pièces sur lesquelles ce contrôle doit s'exercer,

2° En établissant des comptes généraux et des résumés comparatifs qui permettent à la Cour de vérifier par la gestion des comptables celle des ordonnateurs.

(1) E. Besson, *op. cit.*, p. 377-378.

(2) En 1900, M. Besson évaluait déjà à 40 millions le nombre des pièces à vérifier annuellement.

Nous croyons devoir donner sur ces points quelques précisions :

Les écritures ayant trait à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses sont centralisées dans chaque ministère (Service central de la comptabilité), enregistrées, au fur à mesure de l'accomplissement des opérations, sur un livre-journal et résumées dans un grand livre. Le grand livre fait ressortir pour chaque chapitre les sommes dépensées en regard des crédits alloués (crédits primitifs et additionnels).

Cette comptabilité sert à établir les *comptes définitifs des ministres* pour l'exercice expiré, comptes que la Cour appréciera dans une de ses déclarations de conformité, afin que chacun des ministres réponde de sa gestion devant le Parlement.

D'autre part toutes les comptabilités des départements ministériels sont centralisées par le Ministre des Finances (Direction générale de la Comptabilité publique) : les dépenses liquidées et ordonnancées par les divers ministères, et payées pour leur compte, sont détaillées chaque mois au livre-journal, puis récapitulées dans le grand livre.

Cette comptabilité centrale permet au ministre des finances de faire la synthèse des comptes ministériels tout au long de l'exécution du budget. Avec les comptes des comptables elle sert de base au *compte général de l'administration des finances*, qui résume les opérations effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année et sur lequel se prononcera la Cour des Comptes dans son autre déclaration de conformité.

Le compte général est la pierre angulaire du règlement législatif du budget. Il indique, dans des tableaux dressés par ministère et par chapitre (art. 114 et 158 du Décret) :

- les crédits ouverts,
- les droits acquis aux créanciers,
- les paiements effectués,
- les restes à payer.

Bien que compte de gestion il permet de faire le bilan de chaque exercice, car ses opérations sont classées par exercice (art. 158) (1). L'on peut donc remonter aux comptes d'exercices des ministres ordonnateurs en prenant dans les comptes généraux des deux années consécutives les chiffres afférents au même exercice, et les totalisant.

Le rôle essentiel de la Cour consiste à vérifier la *conformité* des comptes généraux avec les résultats de ses arrêts sur la gestion individuelle des comptables. Mais pour qu'elle puisse mener à bien cette tâche, la Direction de la comptabilité établit à son intention des *résumés par classes de comptables*, présentant les diverses opérations de ces comptables suivant les mêmes divisions que les comptes généraux (Compte annuel des finances, art. 437, Comptes d'exercice des ministres, art. 442), ainsi que des tableaux comparatifs (2).

(1) On a vu que les comptes de gestion des comptables relataient aussi séparément les paiements des deux exercices.

(2) ART. 439. — Avant le 1^{er} juillet de chaque année, le ministre des finances fait remettre à la Cour des Comptes un *tableau comparatif des recettes et dépenses* comprises dans le compte général de

2. *Rôle préparatoire de la Commission parlementaire de vérification des comptes des ministres.* — D'autre part, une commission parlementaire participe au travail de préparation du contrôle de la Cour. C'est la Commission de vérification des comptes des ministres. Par le rapprochement des comptes des ministres avec les écritures du grand livre de la comptabilité publique, elle établit la concordance de ces comptes avec le compte général des finances (art. 191). On a voulu que cette concordance fut attestée par une autorité indépendante de l'administration.

La Commission (art. 192) est composée de neuf membres nommés sur la proposition du ministre des finances parmi les sénateurs, les députés, les conseillers d'Etat et les conseillers-maîtres à la Cour des Comptes.

3. *Rôle de la Cour des Comptes.* — La Cour « après avoir reconnu l'exactitude des totaux partiels afférents à chaque ordre de comptables, peut désormais, de proche en proche, aboutir sûrement au total général, but de son contrôle définitif » (1).

Elle a rendu des arrêts sur les comptes des comptables; elle s'assure d'abord de la concordance de chacun d'eux avec le « résumé général » correspondant, et elle rend à

l'Administration des finances de l'année précédente avec les comptes individuels et les *résumés généraux* qui ont dû être antérieurement transmis à la Cour pour la même année.

L'ART. 442 prescrit de même l'établissement d'un tableau comparatif des dépenses comprises dans les comptes d'exercice des ministres avec les résumés généraux.

(1) R. Stourm, *Le Budget*, p. 567.

ce sujet des déclarations *spéciales* de conformité (art. 438). C'est la première phase. Puis, toutes les branches de comptables ayant été vues, elle constate par une déclaration *générale*, l'accord de l'ensemble des déclarations partielles avec les résultats des comptes ministériels (art. 440 et 441 pour leur comparaison avec le compte général annuel des finances, art. 442 pour leur comparaison avec les comptes d'exercice des ministres). C'est la deuxième phase. Ce travail est fait par un conseiller référendaire, s'aidant du tableau comparatif mentionné plus haut. Le rapport du référendaire et les observations du conseiller-maître rapporteur sont discutés par la Cour en Chambre du Conseil. Les référendaires qui ont préparé le travail relatif aux déclarations spéciales de conformité peuvent être appelés. Après les conclusions du procureur général, les *déclarations générales* constatant la conformité des arrêts de la Cour avec les comptes d'année et d'exercice publiés par les ministres, sont prononcées en audience solennelle des chambres réunies par le Premier Président.

Il y a donc deux déclarations générales de conformité : la première, dite déclaration générale *d'année* certifie l'exactitude du compte général de l'administration des finances pour *l'année* expirée, et sa conformité avec les arrêts rendus sur les comptes des comptables ; la deuxième, dite déclaration générale *d'exercice*, postérieure de quelques mois à la précédente, constate la situation définitive de *l'exercice*, et la conformité des comptes des ministres ordonnateurs

avec les arrêts rendus sur la gestion des comptables (1).

La Cour dispose d'un *délai d'un an* pour effectuer son examen (2).

Elle ne se borne pas à établir ses déclarations de conformité : elle présente, dans un *rapport annuel* le résultat général de ses travaux et ses vues de réforme et d'amélioration (art. 446). La rédaction en est arrêtée en Chambre du Conseil après un premier examen par un Comité particulier. Le rapport est remis par le premier président avant le 1^{er} mai, au Président de la République. Chaque ministre est mis en demeure de répondre aux observations de la Cour. Ces réponses doivent être adressées le 8 octobre au plus tard au ministre des finances qui les transmet à la Cour (art. 447 et 447 bis). Les ministres ont donc pour répondre un délai de cinq mois (3).

(1) *Formules :*

1. La Cour, attendu que... (suivent les irrégularités constatées) ...sous les réserves exprimées ci-dessus, déclare que le compte général de l'administration des finances est d'accord avec les arrêts rendus sur les comptes.

2. ou : déclare que les recettes et les dépenses comprises dans les comptes du ministre *pour l'exercice* sont conformes aux résultats des arrêts rendus sur les opérations correspondantes portées dans les comptes des agents comptables.

(2) ART. 445. — « Avant le 1^{er} mai qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Cour des Comptes remet au Ministre des finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice, pour qu'elle soit imprimée (loi du 25-1-1889, art. 7) et distribuée au Sénat et à la Chambre avant le 1^{er} novembre suivant (loi du 14-4-1896, art. 21).

(3) Mais il faut remarquer que cette obligation est dépourvue de sanction.

Dans le rapport public annuel de la Cour des Comptes figurent, outre le rapport proprement dit mentionné ci-dessus : les deux déclarations de conformité, des tableaux-annexes (dont le tableau des infractions budgétaires), et les réponses des ministres aux critiques de la Cour.

La sanction à redouter n'est guère, pour les ordonnateurs secondaires, que dans le blâme des chefs hiérarchiques. Mais c'est une sanction suffisamment efficace. En ce qui concerne les ministres, leur responsabilité sera mise en jeu par le contrôle législatif, auquel les travaux ci-dessus ont préparé la voie.

4. *Le règlement du budget par la loi des comptes.* — Le projet de loi de règlement doit être présenté à la Chambre à l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice (art. 108, et loi du 25-1-1889, art. 6). Il s'appuie sur :

Le Rapport public annuel de la Cour des Comptes (y compris les déclarations générales de conformité et les éclaircissements fournis par les ministres).

Le Rapport et le procès-verbal de la Commission de vérification des comptes ministériels.

Le Compte définitif des recettes de l'exercice (Ministère des Finances).

Le Compte définitif des dépenses de l'exercice (comptes des ministres).

Le Compte général de l'administration des finances (1).

(1) Le compte général de l'Administration des Finances, la situation de l'exercice courant, et tous les documents à établir au

Aux termes de l'art. 109 : la loi de règlement est présentée avec les subdivisions du budget par chapitres. Une commission examine et rapporte le projet, celui-ci vient en discussion publique, puis la chambre vote le chiffre définitif des recettes et dépenses de l'exercice. La même procédure est suivie devant le Sénat, après quoi la loi est promulguée.

La loi des Comptes devrait avoir une haute portée. Malheureusement, par suite de retards dont la Chambre seule est responsable, le contrôle parlementaire est devenu inopérant. Aussi la loi est-elle votée en une seule séance, sans discussion. « Le contrôle législatif est une théorie beaucoup plus qu'une réalité » (1).

Le temps écoulé entre le vote du budget et celui de la loi de règlement correspondante a été en moyenne de 9 ans pour la période de 1875 à 1912. La loi des comptes de l'exercice 1913 n'a été votée par le Sénat que le 29 novembre 1927.

Sous la Restauration les lois des comptes suivaient à de courts intervalles l'exécution des budgets. Il est temps de revenir à une pratique qui n'exige aucune réforme législative, qui réclame seulement le bon vouloir du Parlement. Celui-ci ne pourrait-il décider, comme on l'a fait en Belgique, que le projet de loi des comptes, une fois rapporté, sera inscrit en tête de l'ordre du jour ?

31 décembre de chaque année, doivent être publiés avant le 31 juillet de l'année suivante.

(1) Berthélemy, *Traité de Droit administratif*, 1923, p. 1027.

V) CONCLUSIONS. — Le système français de contrôle des Comptes est bon. Il pénètre au cœur des comptabilités. *Il assure l'exactitude des chiffres de dépenses publiés par le gouvernement.*

La qualité principale du système français réside dans cette constatation de M. de Marcé, que « l'examen analytique et détaillé des gestions particulières des comptables conduit à l'appréciation synthétique de la gestion des ministres ». Il permet de rapprocher de l'intitulé des ordonnances ou mandats les documents qui les justifient. C'est aussi ce qu'a dit M. Besson. « L'idée maîtresse du système qui est de certifier les opérations des ordonnateurs par celles des comptables *exclut toute possibilité d'erreur ou d'incertitude.* L'opposition fondamentale qui existe entre ces deux agents attache à leur double et concordante attestation une présomption de *vérité* irréfragable. *La moindre inexactitude, la plus légère réticence dans les comptes généraux des ordonnateurs serait inévitablement décelée par les comptes des préposés chargés du payement* ».

Mais à ces qualités de sûreté et de précision, il faudrait pouvoir ajouter celle de célérité.

Sans doute l'on pourra utiliser pour vérifier l'exactitude du *Relevé* des dépenses les résultats du contrôle de la Cour des Comptes sur les comptes généraux des ministres, sans attendre le vote de la loi de règlement par le Parlement. Mais, depuis la guerre, la Cour des Comptes elle-même est en retard dans l'apurement des comptes parce que l'administration n'arrive pas à présenter en temps voulu ses comptes généraux ou les

comptes de gestion des payeurs. C'est ainsi que la Cour des Comptes n'avait pas encore reçu à la fin de 1927 les comptes de gestion des trésoriers-payeurs généraux ni les comptes ministériels pour l'année 1922. C'est le « marasme de la comptabilité publique » (de Marcé). Si le trouble apporté par la guerre dans la comptabilité a pu expliquer et excuser pendant un certain temps ces retards, ils ne sont plus de mise aujourd'hui. Les pays étrangers les ignorent.

Il faut donc que l'administration présente ses comptes dans les délais impartis par la loi.

En ce qui concerne l'œuvre de la Cour des Comptes, nous pensons que l'apurement des comptes généraux serait obtenu plus tôt si l'on appliquait en France le système, en vigueur dans d'autres pays, suivant lequel les comptes des payeurs sont vérifiés par la Cour non plus seulement en fin de gestion, mais aussi pendant le cours de l'année financière. Aux termes de l'article 334 de notre Code de comptabilité, les comptables doivent transmettre avant le 20 de chaque mois, à la Direction de la Comptabilité publique toutes les pièces justificatives des dépenses payées pendant le mois précédent. Si ces pièces étaient adressées mensuellement ou trimestriellement à la Cour, celle-ci pourrait en commencer l'examen aussitôt. Et lorsque lui parviendraient les comptes généraux des ministres, elle aurait déjà à peu près achevé sa vérification des opérations comptables. Elle serait en mesure de rendre ses déclarations de conformité à une époque plus rapprochée de la clôture de l'exercice. Il faut enfin imprimer à la procédure de la loi de règlement une marche plus active.

CHAPITRE VI

Le Contrôle des Comptes publics en Angleterre (1)

I) GÉNÉRALITÉS. — Le budget anglais ne se présente pas, comme le nôtre, sous la forme d'un document unique, ordonné et méthodique, traçant pour l'année financière un tableau général des dépenses et des recettes autorisées par le Parlement.

a) Les dépenses sont classées, en effet, en deux catégories bien distinctes.

— *dépenses permanentes* : « charges on the consolidated fund », autorisées une fois pour toutes, *non soumises au vote annuel du Parlement*. Elles représentent environ 1/3 des dépenses de l'Etat.

(1) Les règles de la comptabilité publique anglaise sont contenues dans les minutes de la Trésorerie (act de 1866, art. 9). C'est un recueil sans cesse remanié, suivant les principes du droit coutumier, où les solutions d'espèce voisinent avec les prescriptions générales. Il n'existe pas en Angleterre, comme en Italie ou en France, un véritable Code de la Comptabilité publique.

Les pratiques de vérification les plus récentes de l'Audit-Office ont été légalisées par l'act du 19 août 1921, qui a apporté quelques modifications de détail au fonctionnement du système de contrôle.

— *dépenses soumises au vote annuel* : « supply services » parmi lesquelles figurent, traditionnellement, *les dépenses militaires*.

Cette classification a le mérite de concentrer l'attention du Parlement sur les seules dépenses qui requièrent vraiment son examen.

Les dépenses de la première catégorie ne sont mentionnées que dans l'exposé oral (budget speech, budget statement) fait chaque année, vers le 1^{er} avril, par le Chancelier de l'Echiquier à la Chambre des Communes constituée en Comité de la Chambre entière (Committee of the whole house) : Cet exposé fait ressortir, par la comparaison de l'ensemble des dépenses avec l'ensemble des recettes, l'équilibre établi entre elles, et développe le programme du gouvernement.

Les *dépenses annuelles*, constituant la deuxième catégorie, ne sont pas votées en bloc avant le commencement de l'année financière : les Anglais préfèrent à un vote global et préalable une série de bills échelonnés du début à la fin de la session parlementaire, sortes de douzièmes provisoires, dont les prévisions seront plus exactes que celles d'une seule loi annuelle parce que plus rapprochées des dépenses à engager et basées sur les résultats de faits plus récents. Ces bills provisoires (votes on account), qui interviennent de 2 mois en 2 mois en moyenne, de février à juillet, sont résumés en fin de session dans l'appropriation act.

L'appropriation act, acte solennel voté au mois d'août, est une loi, revêtue à ce titre de l'adhésion des trois

Etats du Parlement (La Couronne, les Lords et les Communes) (1).

(1) La règle de l'universalité et du produit brut comporte en Angleterre des exceptions notables. Signalons les « appropriations in aid », fonds provenant des recettes de certains services, qui ne figurent pas dans les comptes du Trésor et, que ces services utilisent pour faire face à leurs dépenses, en supplément (aide) des crédits alloués par le Parlement. Ces « extra receipts » font l'objet d'une comptabilité spéciale. Mais elles doivent être autorisées par la Chambre des Communes, qui fixe, pour les services intéressés, le montant maximum et l'affectation des extra receipts permises. « Si leur produit dépasse l'évaluation inscrite dans les estimates et approuvée par la Chambre, cet excédent ne pourra pas être employé par le service pour la dépense ». (« Publics accounts and charges act », chap. 24, sect. 2, cité par G. Jèze ; Théorie générale du Budget, M. Giard, Paris, 1922, p. 177). Nous avons dit que la limitation envisagée devait atteindre les dépenses *brutes*, non les dépenses nettes.

La règle de la spécialité est entendue en Angleterre d'une façon bien plus large qu'en France. Les estimates votés par le Parlement sont répartis en un nombre de chapitres très inférieur.

Il y avait, en 1928, 15 chapitres pour la Marine, 15 pour l'Armée, 123 pour les Services civils. Ce sont les grands groupes dans lesquels sont classées les dépenses des supply services. M. Jèze estime qu'à l'intérieur de chacun de ces groupes la répartition des dépenses *au point de vue de leur objet* est très supérieure à celle du budget français : « Dans les subdivisions de grand détail, dit-il, on fait le groupement par objets de dépense. »

D'autre part, la présentation est faite dans des documents clairs, avec nombreux tableaux résumés et récapitulatifs, justifications détaillées, notes explicatives, index facilitant les recherches. (G. Jèze, *op. cit.*, p. 183).

Les virements d'un chapitre à l'autre sont autorisés pour les départements de la Guerre et de la Marine. Cette possibilité d'effectuer des virements fournit une justification nouvelle au système

b) L'Angleterre pratique le système de la gestion opposé à celui de l'exercice. Dans ce système, la personnalité du budget s'efface, mais le règlement définitif des comptes est obtenu plus tôt.

L'année financière s'étend du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante : Elle est prolongée, il est vrai, jusqu'au 30 septembre, mais pour le seul achèvement des dépenses ordonnancées avant le 31 mars, et dont le paiement n'est plus qu'une affaire de caisse (1).

c) En Angleterre, enfin, la *publicité* des documents budgétaires est très bien assurée. Ces documents, établis dans une forme très claire, sont *mis en vente pour une somme modique*. Nous citerons parmi les principaux : les estimates, le « Finance accounts of the Kingdom of great Britain And Ireland for the financial year ended march 31 st... », les débats et rapports du Comité des Comptes Publics, ceux du Contrôleur auditeur général, avec les réponses des « accounting officers » à ses questions, les comptes d'appropriation, les minutes de la Trésorerie, la publication hebdomadaire par le Journal Officiel *London Gazette* du mouvement des dépenses et recettes par grandes catégories. « Les autres journaux, écrit M. Jèze (2), en particulier le *Times*, résument en des tableaux substantiels, très brefs mais très clairs, les résultats. L'efficacité de cette publication ne peut pas

qui fait porter la limitation budgétaire des armements sur les paiements effectués, les décaissements, sans se fier aux crédits votés.

(1) Les crédits non utilisés sont annulés automatiquement à l'expiration de l'année comptable pour tous les « supply services ».

(2) G. Jèze, *Théorie générale du budget*, *op. cit.*, p. 228.

être exagérée, elle a eu souvent pour effet de produire des mouvements d'opinion publique ».

Cette constatation est précieuse pour le contrôle, par l'opinion publique éclairée, de l'observation de la Convention.

II) LE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET. SES TRAITS ESSENTIELS. — Le contrôle budgétaire anglais se présente sous trois formes, étroitement associées :

contrôle parlementaire,
contrôle administratif.

Enfin contrôle confié à un organisme « sui generis », correspondant à notre Cour des Comptes, sans en avoir le caractère juridictionnel : « L'Exchequer and audit Department. »

a) *Contrôle parlementaire.* — En Angleterre, tout le système de contrôle aboutit à la Chambre populaire. La Chambre des Communes est vraiment le centre de toute la vie publique anglaise. Son contrôle s'exerce surtout *a posteriori*, par l'organe du Comité des comptes publics (Committee of public accounts), dont les attributions sont fixées par le règlement de la Chambre.

b) *Contrôle administratif.* — Le contrôle administratif est aux mains du chancelier de l'Échiquier (Ministre des Finances), chef de la Trésorerie (1). Mais son con-

(1) Le premier ministre a le titre de « First Lord of the Treasury », dont le chancelier est le deuxième lord. Ce titre seul marque l'importance attribuée à la gestion financière. En fait c'est le chancelier de l'Échiquier qui est le véritable chef du « Treasury Board ». Il jouit en Angleterre d'une prééminence incontestée. Il a le pouvoir de vérifier et de réduire les états de prévisions (estimates) des

trôle préalable n'est fortement constitué que pendant la phase de l'établissement du budget.

Au cours de l'exécution du budget, le contrôle préventif de l'administration se relâche. Son efficacité paraît moindre que celle du contrôle préventif français.

c) *Contrôle de l'Audit-Office*. — Le contrôleur auditeur général, chef de l'Exchequer and audit Department, appelé couramment l'Audit-office, exerce le contrôle *a posteriori* des comptes individuels et généraux, au nom de la Chambre des Communes.

Bien que n'appartenant pas au pouvoir judiciaire, cet organisme présente toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance que nous souhaitons trouver en lui pour une bonne application de la Convention.

En Angleterre, plus encore qu'en France, c'est le contrôle *a posteriori* exercé par l'Audit-Office et le Comité des comptes publics qui assure l'exactitude et la probité de la gestion financière. Ce n'est pas le contrôle préventif. Ce résultat est d'ailleurs conforme aux principes de droit public auxquels les Anglais restent très attachés : la responsabilité des ministres devant le Parlement implique pour eux la faculté d'engager les dépenses jugées nécessaires. D'autre part il y a union intime, en Angleterre, entre le Parlement et la Couronne. Le Premier ministre est le chef (leader) de la majorité parlementaire (1). La séparation des pouvoirs est conçue, non pas comme chez nous dans le sens de l'antagonisme,

divers départements. C'est vraiment, a dit M. Jèze, le « ministre de l'équilibre » (G. Jèze, *op. cit.*, p. 62).

(1) M. Ephraïm (*Revue Politique et Parlementaire*, 1896, p. 134)

mais dans le sens de la collaboration des pouvoirs. La confiance de la Chambre dans le gouvernement explique la grande liberté laissée aux ministres pendant le cours de la gestion financière. Par contre, la Chambre des Communes se montrera très jalouse d'exercer en fin de gestion le contrôle *a posteriori* qui lui permettra de s'assurer que le gouvernement ne s'est pas écarté du programme de la majorité. « Beaucoup de confiance avant, beaucoup de contrôle après », telle est, selon M. de Marcé (1), la formule, un peu différente de celle de Thiers, qui caractérise le système budgétaire anglais. Elle nous montre l'importance du contrôle *a posteriori* en Angleterre.

III) CONTRÔLE PRÉVENTIF. — Le contrôle de l'engagement des dépenses est exercé par la *Trésorerie*. Le contrôleur auditeur général participe en outre, dans une certaine mesure, au contrôle préventif par la surveillance qu'il exerce sur le Trésor public (Echiquier). Cette attribution lui vient de l'Act de 1866 qui a réuni sur sa tête les fonctions de deux organes jusque là distincts : la gestion de l'Echiquier, c'est-à-dire du Trésor public, et l'Audit, c'est-à-dire la vérification *a posteriori* des comptes publics. Il est remarquable que dans la terminologie anglaise le mot « control » ne

définit le gouvernement anglais « le syndicat des conseillers de la majorité ».

(1) Le Contrôle de l'Exécution du Budget de l'Etat en Angleterre, par V. de Marcé, *Revue Politique et Parlementaire* d'octobre 1900.

désigne que le contrôle préalable et en quelque sorte administratif, tandis que la vérification des comptes clos est désignée par l'expression : Audit. Aussi le véritable titre du contrôleur est-il : *Contrôleur général de l'Echiquier et auditeur général des comptes publics*.

En qualité de gardien du Trésor public, le contrôleur tient, pour le compte du Parlement, les cordons de la bourse : Il est titulaire du compte ouvert à l'Etat par la Banque d'Angleterre, et la Trésorerie ne peut puiser à ce compte sans son visa (accordé par la première division de l'Audit).

Mais il convient de signaler :

Que certains revenus de l'Etat ne sont pas versés à l'Echiquier, mais à d'autres caisses sur lesquelles le contrôleur n'a aucun pouvoir de surveillance.

Que la Trésorerie peut puiser des sommes assez considérables dans deux sortes de fonds de réserve : le « *Treasury Chest Fund* » et le « *Civil Contingencies Fund* » (1).

(1) *Treasury Chest Fund* : Fonds pour l'approvisionnement en numéraire des caisses des sous-comptables de l'Armée et de la Marine, la concession d'avances temporaires pour la marche des services publics. *Civil Contingencies Fund* : Fonds pour l'acquittement des dépenses nouvelles et imprévues. (Ces dépenses sont régularisées par un vote du Parlement l'année suivante).

Parmi les caisses échappant au contrôle du contrôleur général, citons le Compte de Caisse (Cash accounts) du Paymaster général où sont versés certains dépôts (produit de la vente du vieux matériel par exemple) qui sont considérés comme des sources de subsides régulières pour les paiements ordinaires.

Nous empruntons ces renseignements à un article de M. de Marcé dans les *Annales des Sciences politiques*, juillet 1891, p. 733.

Que les *fonds secrets* sont à la disposition du Gouvernement sans intervention du contrôleur.

En conclusion, le contrôle préalable de l'Angleterre ne met pas obstacle aux manquements à la règle de la spécialité budgétaire. Le seul contrôle qui garantisse la régularité des paiements au point de vue de leur imputation, parce qu'il révèle l'emploi réel des crédits, est le contrôle *a posteriori* exercé par le département de l'Audit.

IV) LE CONTROLE DES COMPTES, OU POSTÉRIEUR AUX PAIEMENTS. — a) *Des fonctionnaires chargés de rendre les comptes.* — Le contrôle des comptes est assuré au premier degré par le contrôleur auditeur général, au deuxième degré par le Comité des comptes publics. Mais avant d'exposer le fonctionnement de ce contrôle, il nous paraît indispensable de donner quelques précisions sur les attributions des divers agents chargés d'établir et de rendre les comptes, l'organisation de l'administration financière anglaise différant profondément de l'organisation française.

La Banque d'Angleterre encaisse toutes les recettes de l'Etat et en inscrit le montant au compte de l'Echiquier. Il n'existe pour tout le royaume qu'un payeur principal : le « *paymaster general* » (1) de Londres. Dans un pays où la monnaie courante est le chèque et où

(1) Il existe des comptables inférieurs (*sub accoutings*) dans l'armée (270) et dans la marine (430). Ils sont approvisionnés en numéraire par le *paymaster general*, et font des paiements sous le contrôle des chefs de comptabilité (*general accountants*).

les banques locales sont très nombreuses, cela ne présente pas d'inconvénients (1). Les payeurs anglais ne sont que des agents de comptoirs qui payent les chèques tirés sur eux par les chefs de comptabilité, sans avoir comme chez nous l'obligation d'en vérifier la régularité. Aussi le contrôle des comptables en deniers n'est-il pas aussi fortement constitué qu'en France.

L'agent principal de la dépense, le véritable comptable, bien qu'il ne manie pas un centime, c'est le chef de comptabilité lui-même, l' « accounting officer » (« accountant general » dans l'armée et la marine). C'est lui qui est responsable devant l'Audit-Office et le Parlement de la régularité des dépenses. C'est à ses comptes, non à ceux du payeur, que sont annexées les *pièces justificatives* de l'emploi des fonds, rassemblées par ses soins et sous sa responsabilité. C'est donc à l'égard de ces officiers que le contrôle est le plus important.

Ainsi la responsabilité qui pèse en France principalement sur le comptable (les bureaux anonymes n'ayant pas grand chose à craindre des référés de la Cour des Comptes), est concentrée en Angleterre sur l'ordonnateur, sur le Chef d'Administration. Il est responsable devant les tribunaux de droit commun et sa responsabilité couvre celle des autres fonctionnaires de son administration, ses subordonnés.

Mais l'Angleterre ignore le contrôle du comptable sur l'ordonnateur, exercé sous la responsabilité pécuniaire

(1) Le créancier du Trésor n'a qu'à remettre son mandat à une Banque locale qui se charge de l'encaisser. Elle crédite du montant son compte de dépôt,

du comptable. Et à l'encontre de ce qui se passe en France pour les comptables, la responsabilité pécuniaire des accounting officers souffre dans la pratique de très nombreux tempéraments. Le chef de comptabilité ne relève pas directement d'un tribunal dont les arrêts exécutoires viennent sanctionner automatiquement ses infractions ; sa responsabilité ne peut être mise en jeu que par une décision de la Trésorerie, c'est-à-dire par une décision administrative, prise librement, sur le vu des recommandations du Comité des comptes publics. Cette procédure est loin de présenter les mêmes garanties de justice rigoureuse que la procédure suivie devant notre Cour des Comptes. L'on conçoit d'ailleurs qu'un directeur de comptabilité, ne pouvant tout faire par lui-même, soit dispensé dans bien des cas de réparer les erreurs commises par ses bureaux. Aussi sera-t-il libéré par la Trésorerie chaque fois qu'il aura rempli consciencieusement ses obligations (1).

Ajoutons que la responsabilité de l'accounting officer n'est garantie ni par un cautionnement, ni par une hypothèque ou un privilège sur ses biens.

En revanche, la *sanction disciplinaire* (censure, suspension, révocation), est très énergique, très redoutée. L'apurement rapide des comptes permet de recourir à cette sanction à une époque rapprochée des faits répréhensibles, ce qui est la condition de son efficacité : les admonestations de la Trésorerie et surtout celles du Comité des comptes publics, prononcées sur le rapport du contrôleur auditeur général, inspirent une crainte

(1) Treasury Minute du 24 avril 1872.

salutaire. Elles ont créé des habitudes d'intégrité et de ponctualité.

b) *Le Contrôleur auditeur général.* — Le contrôle *a posteriori* est exercé pour le compte du Parlement, « on behalf of the Commons », par le contrôleur auditeur général (1), chef du Département de l'Echiquier et de l'Audit. Institué par l'Act de 1866, ce haut fonctionnaire est secondé par un assistant (2) : Tous deux sont nommés à vie par lettres patentes du Souverain, sont pourvus de traitements considérables et sont en fait inamovibles. Ils gardent leurs fonctions tant qu'ils n'ont pas démerité (during good behaviour, dit l'act de 1866, art. 3), et ne peuvent être révoqués par le Gouvernement que sur une adresse des deux Chambres. Ils ne peuvent remplir aucune autre fonction qui soit à la discrétion ou à la nomination de la Couronne. « Le Parlement, dit M. Arnauné (3), a voulu donner à ces officiers un rang considérable et une situation inattaquable pour les rendre inaccessibles aux influences gouvernementales ».

Le contrôleur est le seul chef responsable de son département. L'assistant ne le remplace qu'en cas d'absence et ne peut présenter ni soutenir à sa place le Rapport annuel au Comité des Comptes publics. Le département comporte 7 divisions, correspondant à nos

(1) Comptroller general of the Receipts and Issue of Her Majesty's Exchequer, and Auditor general of Public Accounts.

(2) Assistant Comptroller and auditor.

(3) M. Arnauné, *Bulletin de la Société de Législation comparée* d'avril 1885, p. 279,

Chambres de la Cour des Comptes, entre lesquelles se répartit le travail.

Le personnel subalterne (clercs, vérificateurs), se compose d'environ 200 agents, dont l'avancement est à la discrétion du contrôleur mais qui sont nommés par la Trésorerie. L'on a critiqué ce mode de nomination et l'on s'est demandé si un contrôleur unique, ne possédant pas le patronage de ses officiers, aurait assez d'indépendance pour résister à la pression de ministres tels que le ministre de la Guerre ou le Premier Lord de l'Amirauté, ou surtout le chancelier de l'Echiquier ; s'il n'eût pas mieux valu instituer, comme dans les autres pays, un corps de magistrats s'éclairant, se soutenant mutuellement. Ce serait conforme au précepte de droit public : « Agir est le fait d'un seul, *délibérer est le fait de plusieurs* ». En sens inverse, l'on peut dire que la responsabilité est mieux sentie lorsqu'elle est concentrée sur la tête d'un seul. Quoiqu'il en soit, il faut souligner la grande autorité dont jouit en pratique le contrôleur auditeur général, autorité qui s'appuie sur l'omnipotence des Communes et particulièrement sur le Comité des comptes publics.

C'est pour le Compte du Parlement, nous l'avons dit, que le contrôleur auditeur général remplit ses attributions. L'Angleterre ne distingue pas, dans le fonctionnement du contrôle *a posteriori*, deux pouvoirs de juridiction séparés : l'un qui serait exercé par l'Audit-Office, envers les comptables, l'autre qui serait retenu par le Parlement, envers les ordonnateurs.

L'Audit-Office ne peut rendre aucun arrêt exécutoire,

il ne peut que frayer la voie au contrôle du Parlement en instruisant les comptes par une vérification minutieuse. Mais il constitue en fait, comme notre Cour des comptes, le guide le plus sûr pour les investigations du Parlement.

c) *La vérification des comptes.* — Comme en France le contrôle de la Cour des Comptes, celui de l'Auditeur général est préparé par l'Administration. Mais ce « départemental » ou « administrative » Audit, qui précède l'« Appropriation Audit », n'est pas une mise en état d'examen par une direction relevant du Ministère des Finances, c'est seulement une vérification faite par le Chef de comptabilité de chaque département, par l'accounting officer lui-même.

Les détails du fonctionnement du contrôle de l'Audit-Office sont réglés par les « Exchequers and Audit departments Instructions » du 1^{er} juillet 1884, émanant du contrôleur auditeur général et comprenant 352 articles (1).

(1) Il existe aussi des guides-books contenant les instructions techniques relatives à la vérification de chaque sorte de compte.

Nous reproduisons ci-dessous quelques articles des instructions :

ART. 126. — Chaque compte est confié à un clerc de 2^e classe faisant partie des vérificateurs dirigeants, qui sera responsable envers son principal clerc de la correction de son examen.

ART. 127. — Un livre de renseignements est établi pour chaque compte sous la surveillance du clerc principal.

ART. 128. — Toute personne chargée de l'examen d'un compte constituera un Note-book pour chaque compte. Elle y enregistra les faits de paiement erronés ou insuffisamment autorisés, ou mal appropriés ou de nature à justifier une demande d'explication.

ART. 129. — Ces Note-books sont soumis de temps en temps par

La procédure est simple : Ce sont les comptes des « accounting officers » qui sont accompagnés des pièces justificatives ; ils peuvent donc être examinés et certifiés sans qu'il soit nécessaire de vérifier au préalable les comptes des comptables.

1. *Comptabilités des payeurs.* — Cela ne veut pas dire que les comptabilités des comptables en deniers ne soient soumises à aucun contrôle, mais alors que la juridiction de notre Cour des Comptes s'étend en principe à toutes les comptabilités, il existe en Angleterre des comptabilités de caisse élémentaires que l'Audit-Office ne vérifie pas, à moins d'en être requis par la Trésorerie. Elles concernent des comptes *autres que les comptes d'appropriation*. Nous citerons :

Le compte de la Défense de l'Empire (Section Navale, Section Militaire), le compte des dépenses imprévues des services civils (Civil contingencies fund) et celles du Treasury chest Fund. Il y a ainsi 84 comptes de services non votés, parmi lesquels la Trésorerie désigne chaque année les comptes à vérifier. La vérification de l'Audit-Office n'aboutit d'ailleurs qu'à une sorte de jugement en première instance, la décision définitive à l'égard du comptable étant laissée à la Trésorerie (1).

les divers vérificateurs à l'officier dirigeant chargé du compte, qui doit soumettre tout point douteux au clerc principal.

ART. 130. — *Toute question importante* est soumise par les principaux clercs au *Contrôleur Auditeur general* avec le Note-book correspondant et les observations du principal clerc.

(1) Il est vrai que le Parlement ne reste pas étranger aux résultats de ces vérifications. Le contrôleur auditeur général lui présente des rapports sur un certain nombre de services non votés (de Marcé, *Anna-*

Ainsi non seulement, suivant l'expression de M. Besson, l'obligation de rendre des comptes n'est pas liée comme chez nous au fait d'avoir manié les fonds publics, mais encore la sanction est laissée à la discrétion de la Trésorerie. Il y a là des déficiences sur lesquelles l'attention du gouvernement anglais pourrait être appelée par la Conférence du Désarmement, car elles sont de nature à altérer l'efficacité du procédé de limitation budgétaire. La totalité des comptabilités de caisses autonomes devrait être vérifiée par l'Audit-Office chaque année, car des dépenses militaires, soumises à la limitation, pourraient parfaitement avoir été imputées sur les fonds de ces caisses.

2. *Comptabilité des Accounting Officers* (comptes périodiques et annuels). — A l'égard des comptes des administrateurs, le contrôle de l'Audit est mieux réglé. Des agents supérieurs dénommés « accounting officers » (officiers comptables) ont été désignés dans chaque département par la Trésorerie pour veiller à l'exécution du budget et présenter sous leur responsabilité les comptes d'un ministère ou d'une section de ministère. Ils n'attendent pas la fin de l'année pour saisir l'Audit

les des Sciences politiques, 1892). En ce qui concerne les dépenses du Fonds consolidé, le contrôle du Parlement est obligatoire : Act 1856, sect. 21 : « Chaque année, la Trésorerie prépare et soumet à l'examen du contrôleur auditeur général, au plus tard le 30 septembre, un compte des sorties du fonds consolidé pendant l'année financière qui a pris fin le 31 mars. Le compte et le rapport du contrôleur sont transmis par la Trésorerie aux Communes au plus tard le 31 janvier si le Parlement est en session, et sinon dans la semaine qui suit sa prochaine réunion. »

de leurs opérations : Des *comptes mensuels ou trimestriels* (periodical accounts), présentant, selon les mêmes divisions que le budget, le résumé de leurs opérations de dépense, sont adressés au contrôleur dans le cours du trimestre suivant. Toutes les pièces justificatives y sont jointes (y compris les pièces justificatives des paiements faits par les sous-comptables sous la responsabilité des accounting officers). Le contrôleur vérifie ainsi tous les comptes périodiques au fur et à mesure de leur production. Il en résulte que lorsque lui parviennent les comptes annuels d'appropriation, sa tâche est déjà aux trois-quarts accomplie (1).

On sait que l'Angleterre ne pratique pas le système budgétaire de l'exercice, mais celui de la gestion. Aussi les comptes généraux d'appropriation des différents départements, qui correspondent aux comptes définitifs de nos ministres, sont-ils établis pour la période du

(1) Aux termes de la publication officielle « control and Audit of public receipt and expenditure » (citée par M. de Marcé, *Annales des Sciences politiques* 1892), le contrôle de l'Audit sur les comptes périodiques s'exerce sous les chefs suivants :

- les calculs afférents aux diverses dépenses sont-ils exacts,
- les dépenses sont-elles appuyées de pièces justificatives et ont-elles été effectuées dans la période à laquelle se rapporte le compte ?
- ne sont-elles pas contraires aux dispositions d'un acte du parlement, à un ordre du conseil, ou autre règlement ?
- sont-elles imputées sur le seul sub-head du vote qui doit les supporter ?
- sont-elles dûment créditées et ne dépassent-elles pas les crédits alloués ?

Ainsi le contrôleur vérifie la liquidation, la justification, la légalité, l'imputation.

1^{er} avril au 31 mars et arrêtés à cette dernière date. Les dépenses effectives du Trésor pendant l'année financière y. sont confrontées, suivant les mêmes divisions que les estimates, avec les prévisions de l'appropriation bill (1).

Le contrôleur fait vérifier les comptes par ses bureaux (2).

Dans l'exercice de son contrôle à l'égard des comptes périodiques comme des comptes annuels, il a le droit d'enquête, il peut prendre connaissance dans les départements ministériels de toute correspondance, de tous documents comptables ; il a libre accès aux livres de comptabilité (Act de 1866, sect. 28). Il entre en relations directes avec les bureaux. Notre Cour des Comptes a des droits bien plus limités puisqu'elle statue seulement sur les pièces que le règlement l'autorise à réclamer.

Lorsque les comptes sont vérifiés, leur correction est

(1) L'Angleterre a bien aussi des comptes financiers, « financial accounts », établis par la Trésorerie et correspondant à notre Compte général des Finances : ils résument les recettes et dépenses de l'année. Mais ces documents ont surtout pour but d'indiquer les mouvements de fonds, les entrées et sorties de l'Echiquier. Ils ne peuvent servir de base à l'Audit-Office pour apprécier l'emploi des crédits.

(2) D'après la publication officielle mentionnée ci-dessus ils vérifient :

— si la dépense imputée sur chaque sub-head de vote est d'accord avec le total des paiements compris dans les comptes périodiques.

— si les explications de l'accounting officer au sujet des excédents ou déficits sont conformes à la réalité.

— si les excédents sur un sub-head de vote ont été compensés par des économies sur d'autres.

— si le chiffre total du vote n'a pas été dépassé.

certifiée par une attestation mise au bas du compte, sous certaines réserves spécifiées. Les observations du contrôleur et les améliorations qu'il propose font l'objet d'un rapport annuel très nourri, destiné au Comité des comptes publics. Ce rapport est plus compréhensif que celui de notre Cour des Comptes car l'Audit-Office, n'ayant aucun pouvoir de décision, est obligé de signaler au Parlement la plus grande part des infractions.

3. *Appréciation.* — L'œuvre du contrôle de l'Audit est conduite avec rapidité. Elle est achevée en un mois et demi. Cela tient à ce que le contrôleur a déjà vérifié les pièces justificatives lorsque les comptes annuels des administrations lui parviennent. Il n'a plus qu'à s'assurer de la concordance de ces comptes avec les comptes périodiques.

Mais cela tient aussi à ce que le contrôle de l'Audit ne s'exerce pas sur toutes les dépenses comprises dans les comptes d'appropriation. « Pour la Guerre et la Marine, dit M. Besson dans son ouvrage sur le contrôle des budgets, il procède par épreuve (test audit) et ne vérifie à fond qu'un sixième des dépenses, dans les votes ou parties de votes désignés chaque année par la Trésorerie. Le contrôle par épreuve est d'ailleurs très complet, très minutieux. Mais pour les 5/6 restant, le contrôleur s'assure uniquement que les crédits alloués à chaque chapitre n'ont pas été dépassés. C'est seulement pour les services civils que le pointage détaillé est de rigueur. Encore est-il que l'Audit peut s'en dispenser, avec l'assentiment de la Trésorerie » (Act de 1866, Section 31).

L'on peut remarquer que si la Cour des Comptes en France est obligée, elle aussi, de se fier pour une part au contrôle administratif, du moins le soin lui est-il laissé de déterminer elle-même les points qui méritent une vérification approfondie. L'on peut encore, avec M. de Marcé (1) faire au contrôle de l'Audit deux autres reproches :

1° Il confie en fait « à des fonctionnaires subalternes sans responsabilité le soin de procéder aux vérifications. Ayant le pouvoir de soulever ou de ne pas soulever les questions, ils ont celui d'admettre en premier et dernier ressort la validité des opérations qu'ils ne croient pas devoir signaler au contrôleur comme irrégulières ».

2° Enfin, si l'Audit-Office tire une grande autorité de l'appui qu'il trouve auprès du Parlement, il n'en est pas moins vrai que la Trésorerie possède le pouvoir exorbitant de désigner :

Les comptes des *services non votés* que le contrôleur doit vérifier.

Les *comptes d'appropriation des départements militaires* qu'il doit examiner en détail et à fond.

Ces droits de la Trésorerie empiètent d'une manière évidente sur les attributions naturelles de l'organe de contrôle des comptes.

d) *Phase législative. Le Comité des Comptes publics.*
— Le contrôleur auditeur général n'est que l'auxiliaire du Parlement. Il ne juge pas. Il adresse un rapport à la

(1) *Annales des Sciences politiques* 1892, *op. cit.*

Trésorerie qui le transmet à la Chambre des Communes. C'est l'instruction écrite précédant le débat oral.

Saisie du rapport et des comptes d'appropriation, imprimés en trois brochures, la Chambre en délègue l'examen au Comité des Comptes publics. Le « Committee of public accounts », institué en 1867, est la pièce maîtresse du contrôle budgétaire anglais. Il exerce au nom de la Chambre un pouvoir de haute surveillance sur l'ensemble de la gestion financière.

Il est composé de 11 membres, nommés par le speaker de la Chambre.

C'est toujours un membre de l'opposition qui est président et en même temps rapporteur du Comité (Chairman) et la minorité est par ailleurs fortement représentée au sein du Comité.

Le contrôleur auditeur général et un secrétaire de la Trésorerie assistent aux séances, le premier pour soutenir les conclusions de son rapport, le second pour réclamer, au nom du gouvernement, la répression des infractions constatées.

Il faut souligner l'étendue des pouvoirs du Comité, dont nos institutions françaises de contrôle ne nous offrent pas d'exemple : il a un droit d'enquête illimité, peut requérir personnes et documents (« send for persons and papers ») : les accounting officers accusés d'avoir commis des irrégularités comparaissent devant lui et sont invités à se justifier.

Outre la mission d'apurement des comptes dans leurs résultats généraux, le Comité remplit celle de statuer sur toutes les infractions. Les débats sténographiés du

Committee of public accounts et son rapport sont imprimés et déposés sur le bureau de la Chambre des Communes. C'est dans son rapport, très circonstancié, que le Comité dénonce les fautes, réclame les sanctions jugées nécessaires. La responsabilité politique des ministres est bien entendue engagée devant la Chambre des Communes, mais c'est le rapport qui règle vraiment le budget. L'Angleterre ignore ce que nous appelons la loi de règlement ou loi des comptes, le bill qui établirait la balance définitive des recettes et dépenses de l'exercice.

Les prescriptions et recommandations exprimées par le rapport du Comité des Comptes publics ne demeurent pas lettre morte. Sans doute, c'est la Trésorerie, non le Comité, qui prend les décisions définitives. Mais pour elles les instructions du Comité sont impératives. Elle prononce les sanctions et édicte les règles qu'il a préconisées.

Nous devons souligner, au terme de cet exposé, combien rapide est la procédure anglaise d'apurement des comptes : les comptes doivent avoir été transmis au contrôleur auditeur général : le 30 novembre qui suit l'expiration de l'année financière, pour les départements civils, le 31 décembre pour la Guerre et l'Amirauté. Le contrôleur les renvoie à la Trésorerie avec ses observations le 15 janvier au plus tard pour les services Civils, le 31 janvier au plus tard pour les services de l'Armée et de la Marine. La Trésorerie doit les soumettre à la Chambre des Communes, avec le rapport du contrôleur auditeur général, dans la première quinzaine de février. Si la Trésorerie ne présentait pas ces documents dans le

délai légal, le contrôleur auditeur général ferait lui-même le dépôt. Le Comité des Comptes publics peut donc commencer l'examen des comptes dès le début de la session parlementaire. Il le termine en juillet, avant la fin de la session. Le règlement définitif du budget intervient donc environ seize mois après la fin de l'année financière (1).

V) CONCLUSION. — Le système de contrôle anglais des comptes publics possède les qualités de *célérité* qui manquent, nous l'avons vu, au système français.

« La machine anglaise, dit M. de Marcé, arrive au but bien plus vite que la française, plus savante et soignée dans sa structure, mais plus compliquée, partant plus lourde ». Les délais que nous venons d'indiquer pour la reddition des comptes sont scrupuleusement observés.

D'autre part, le contrôleur auditeur général qui correspond à notre magistrature des Comptes, possède toute l'indépendance dont il a besoin pour exercer sur le gouvernement un contrôle sans faiblesse. Il tire son autorité de l'appui que lui donne la Chambre des Communes omnipotente, des relations directes et régulières qu'il entretient avec son comité des comptes publics.

Enfin la *publicité* du contrôle associe vraiment l'opinion à l'apurement des comptes généraux.

(1) La guerre n'a apporté qu'une perturbation toute passagère dans le fonctionnement des organes de contrôle. Le Comité des Comptes publics a terminé le 22 juillet 1924 ses rapports, résumant ou commentant ceux du contrôleur auditeur général sur l'année financière 1922-23. (V. de Marcé, *Le Contrôle des Finances en France et à l'Etranger*, tome I. Alcan, 1928, p. 35-36.)

Ces qualités ne doivent pas nous faire perdre de vue les imperfections réelles du système anglais. Nous les avons mentionnées au passage. Rappelons les deux principales :

l'absence de la garantie qui résulte de nos déclarations de *conformité*, de la comparaison des comptes des ordonnateurs avec ceux des comptables ;

la compétence trop limitée de l'Audit-Office à l'égard de certains comptes.

La valeur très générale que conserve, en dépit de ces défauts, le système de contrôle anglais, *nous autorise à admettre l'exactitude des chiffres de dépenses militaires* que le Gouvernement devra publier en exécution de la convention. Nous ne saurions d'ailleurs méconnaître l'importance de la contribution que peuvent apporter à l'œuvre de contrôle, un esprit public traditionnellement attaché à surveiller l'emploi des « subsides », et des mœurs administratives dont les traits dominants sont le souci d'économie, la probité et la ponctualité.

CHAPITRE VII

Le Contrôle des Comptes publics en Italie (1)

I) GÉNÉRALITÉS. — Le système budgétaire italien se différencie du système français par les particularités suivantes :

1° Au lieu d'être réunies dans une loi unique, les prévisions de dépenses du budget (*bilancio di previsione*) sont fragmentées en autant de lois distinctes qu'il y a de ministères (2) ;

2° L'Italie pratique le système de la gestion. L'année financière s'étend du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année sui-

(1) Les règles de la Comptabilité publique en Italie sont contenues dans le décret royal du 18 novembre 1923, n° 2440 (*Gazetta Ufficiale* du 23 novembre 1923, n° 275) et ses modifications ultérieures.

Les détails d'application sont précisés par le Règlement du 23-5-1924, n° 827, lui-même modifié dans quelques-unes de ses parties. La traduction complète du décret du 18 nov. 1923, mis à jour des diverses modifications adoptées jusqu'au 31 oct. 1929, a été donnée par le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, n° d'octobre 1929, p. 689 et suivantes.

(2) Art. 34 (modifié par la loi du 9 décembre 1928) et 35 du décret du 18 nov. 1923,

vante. L'exercice financier se confond avec elle, sous cette réserve que la clôture des comptes est reportée au 31 juillet pour le seul paiement des dépenses engagées avant le 30 juin ;

3° Enfin le système italien se sépare entièrement du système français par une conception proprement italienne, consistant à ramener toute la gestion comptable à une gestion patrimoniale. Pour l'Italie⁶ la fonction essentielle du *compte général du budget* est de permettre l'établissement d'un bilan, de mettre en lumière les variations subies au cours de l'année par l'actif et le passif, le doit et l'avoir de l'Etat, de traduire les résultats *économiques* de l'exercice.

Nous n'avons pas à discuter ici cette conception, qui puise une lointaine origine dans les pratiques commerciales des anciennes républiques italiennes. Nous dirons seulement qu'elle transporte la comptabilité patrimoniale du domaine des affaires privées dans celui des affaires publiques. « Dans le domaine de l'abstraction pure comme dans celui de l'art et de la poésie, dit M. Besson, la brillante imagination de nos voisins exerce librement sa puissance créatrice ». Mais en réalité, « alors que le budget se formule avec une exactitude rigoureuse, le bilan se traduit par des évaluations arbitraires. On a dit que de la valeur du patrimoine dépendait le crédit de l'Etat. Mais un capital inaliénable et indisponible ne présente aucune garantie pour les prêteurs. « Les Etats empruntent sur leurs revenus, et non sur

leur Capital, écrit Dubois de l'Eslang, dans le Dictionnaire d'Economie politique (1).

De cette conception dérive logiquement le système de la gestion et du compte de Caisse : Il sera établi et rendu pour les douze mois de l'année financière un compte du Trésor (*bilancio del Tesoro*) qui englobera *tous les paiements effectués pendant l'année*, quel que soit l'exercice auquel se rapportent les crédits utilisés (exercice en cours ou exercices antérieurs). Il ne s'agit pas en effet, comme chez nous, de suivre les opérations afférentes à un même exercice, il s'agit de déterminer le volume des recettes et des dépenses effectives de l'année afin d'arrêter en fin d'année une situation de caisse, la situation du Trésor public.

Dans un tel système la personnalité du budget disparaît. Aussi bien, le « *bilancio di previsione* » italien n'est-il qu'un budget de « compétence » (*competenza*), c'est-à-dire un budget ne contenant que des crédits d'engagement. Par le *bilancio* le gouvernement est autorisé pour une année à engager des dépenses (2), mais ces dépenses, il pourra les payer plus tard, longtemps après l'expiration de l'année financière, au moyen des

(1) *Dictionnaire d'Economie politique*, au mot « Comptabilité », p. 494.

(2) Les sommes *non engagées* à la clôture de l'année comptable doivent être annulées (Loi du 11-7-1889). « Sont considérées comme engagées les sommes que l'Etat a assumé l'obligation de payer... La légalité de l'engagement de chaque somme devra être vérifiée par la Cour des Comptes, et, dans le Compte général de l'Administration des Finances, les causes de chaque engagement individuel devront être indiquées. » (Art. 2).

restes (residui) des budgets précédents. Les résultats financiers d'un même budget sont donc disséminés dans les lois de règlement qui se succèdent d'année en année jusqu'à l'épuisement des reliquats (residui).

L'on remarquera cependant que le compte annuel définitif de l'Etat fait ressortir distinctement les opérations afférentes à l'exercice qui vient de finir et les dépenses effectuées en vertu d'engagements contractés pendant les exercices antérieurs.

L'article 78 du Décret du 18 novembre 1923 dispose à cet égard : « Le compte rendu général de l'Etat est divisé en deux parties. La première concerne le compte des résultats effectifs budgétaires (consuntivo) suivant la classification du budget préalable (presentivo) et comprend :

- a) les recettes de l'exercice (competenza).
- b) les dépenses de l'exercice (competenza) constatées, payées ou restées à payer.
- c) la gestion des restes actifs et passifs des exercices antérieurs.
- d) les sommes payées au total pour chaque chapitre au titre de l'exercice et au titre des restes.
- e) le compte total des restes actifs et passifs qui sont transmis à l'exercice suivant. »

L'on voit que le compte des restes actifs et passifs (résidui attivi e passivi) fait l'objet d'une comptabilité spéciale (1).

(1) ART. 53 du Décret du 18 nov. 1923 : Après le 31 juillet un décret ministériel qui devra être enregistré à la Cour des Comptes

II) LE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET. SES TRAITS ESSENTIELS. — a) *Contrôle préventif*. — Le trait original du système de contrôle budgétaire italien est la fonction de contrôle préventif confiée à la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes italienne n'a pas seulement pour rôle comme la nôtre de juger les comptes des comptables et de préparer la voie au contrôle législatif. Elle est encore investie d'une mission constitutionnelle qui fait d'elle le véritable « contrôleur général des finances » du Royaume, mission de contrôle préalable sur tous les actes du pouvoir exécutif. A l'égard de tous ces actes, qu'ils aient ou non des conséquences financières, elle exerce un droit d'enregistrement et de remontrances, qui lui est dévolu par l'article 13 de la loi du 14 août 1862 :

« Tous les décrets royaux, *quel que soit le ministère duquel ils émanent, et quel qu'en soit l'objet*, doivent être présentés à la Cour pour qu'elle y appose son visa et en fasse l'enregistrement ».

Mais le contrôle de la Cour à l'égard des opérations qui intéressent les Finances est plus rigoureux que son contrôle à l'égard des autres actes du gouvernement.

Le refus de visa de la Cour est en effet absolu et définitif s'il s'agit d'une dépense comportant une irrégularité budgétaire, telle qu'une dépense sans crédit ou au delà des crédits (1).

déterminera pour chaque chapitre du budget la somme à conserver au compte des restes pour des engagements afférents à l'exercice écoulé.

(1) Au contraire, s'il s'agit d'un acte dont la Cour conteste la légalité pour un autre motif, le refus de visa peut être négligé par

Mais en pratique, nous le verrons, le contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnement des dépenses par la Cour des Comptes, est loin de se montrer aussi efficace que son organisation pourrait le laisser supposer.

« Si nous nous plaçons, écrit M. Jèze (1), au point de vue du fonctionnement réel, du rendement effectif, nous sommes obligés de constater peut-être une faillite complète du système italien, en tout cas d'énormes brèches par où s'échappe une grande partie de l'efficacité du mécanisme ».

b) *Contrôle postérieur.* — Ce n'est pas par son contrôle préalable, c'est par son contrôle *a posteriori* que la Cour des Comptes assure vraiment le respect de la loi du budget. Ici encore, si ce contrôle n'existait pas, nous devrions refuser toute valeur à la méthode de limitation

le gouvernement, qui donne alors à la Cour l'ordre d'enregistrer *avec réserve*. C'est la « *registrazione con riserva* ».

« Tous les 15 jours le Président de la Cour envoie directement aux Présidents des deux Chambres la liste des actes visés avec réserve. Dans chaque Chambre une Commission spéciale est chargée d'examiner ces listes, d'en faire un rapport aux Chambres *dans un bref délai*. Le Président de chaque assemblée doit *immédiatement* inscrire ces rapports à l'ordre du jour, et un jour est consacré chaque semaine dans les deux Chambres à la discussion de ces rapports, et au vote des sanctions à donner aux irrégularités constatées ». (G. Jèze, *Le Contrôle préventif de la Cour des Comptes touchant l'engagement des dépenses en Italie*. M. Giard, Paris, 1917, p. 4).

Ainsi le Parlement est fait juge en dernier ressort, et dans un court délai, de l'opportunité de l'acte contesté. Ce système savamment conçu prétend arrêter les infractions budgétaires, tout en sauvegardant à la fois la liberté de l'Administration et les droits du Parlement.

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 5.

budgétaire des armements. Mais le contrôle *a posteriori* exercé par un corps de magistrature indépendant, inamovible, oppose en Italie, comme en Angleterre, comme en France, par son action préventive, l'obstacle le plus solide aux infractions budgétaires.

Dans un pays comme l'Italie, placé sous un régime politique où le contrôle du Parlement, celui de l'opinion, ne peuvent plus s'exercer avec la même force qu'autrefois, c'est l'organisme judiciaire, la Cour des Comptes, qui constitue le dernier refuge de l'indépendance du contrôle financier.

III) CONTROLE PRÉVENTIF DE LA COUR DES COMPTES. — Nous consacrerons quelques développements au contrôle préventif de la Cour des Comptes, non seulement en raison de l'intérêt particulier que présente cette nouvelle formule de contrôle, mais encore parce qu'elle n'est pas sans relations avec le contrôle *a posteriori* exercé par le même organisme.

S'inspirant de cette idée qu'il vaut mieux prévenir les irrégularités que les réprimer, que le contrôle *a posteriori*, efficace à l'égard des comptables, ne saurait l'être à l'égard des ordonnateurs, dont la responsabilité est très difficilement mise en jeu, la législation italienne a voulu placer l'exécution des budgets sous la tutelle de la Cour des Comptes (1). Elle a prescrit que les actes

(1) A raison de sa mission spéciale de contrôle préventif la Cour des Comptes italienne dispose d'un personnel plus nombreux que la Cour des Comptes française. Il y a environ 450 fonctionnaires dans les bureaux de la Cour. Les agents des bureaux sont nommés, reçoivent

d'engagement et d'ordonnancement des dépenses seraient soumis à l'examen préalable de la première section de la Cour (1).

Ainsi les irrégularités qui auraient pu passer entre les mailles forcément assez lâches du contrôle de l'engagement, seront arrêtées, semble-t-il, par celui de l'ordonnancement.

Le contrôle de l'engagement fait l'objet de l'art. 19 de la loi du 14 août 1862 :

« Sont présentés à la Cour des Comptes, pour qu'elle y appose son visa et les fasse transcrire sur ses registres, *tous les décrets qui approuvent des contrats et qui autorisent des dépenses*, quelle qu'en soit la forme ou la nature. »

Ces décrets ne sont exécutoires qu'après avoir été visés.

Le contrôle de l'ordonnancement fait l'objet de l'art. 20 :

« *Les mandats et les ordres de paiement* doivent être soumis, avec les pièces justificatives à l'appui, à l'enregistrement et au visa de la Cour des Comptes. »

Le refus de la Cour *annule* le mandat, déclare l'article 329 du Règlement sur la Comptabilité publique du 4 mai 1885 : « La Cour des Comptes ne devra pas enre-

vent leur avancement ou sont révoqués sur le rapport du Ministre des Finances et sur la proposition de la Cour, toutes sections réunies.

(1) Le contrôle préventif de la Cour est lui-même précédé d'un contrôle préventif administratif exercé dans chaque département ministériel par le chef de comptabilité. (Cf. en particulier art. 55 du Décret du 18 nov. 1923).

gistrer le mandat ou le rôle, et son refus annulera lesdits titres, quand il s'agira d'une dépense excédant la somme fixée par le chapitre du budget qui lui est relatif. Le refus de la Cour sera encore absolu quand l'imputation de la somme portée au mandat ou au rôle doit être faite sur les résidui plutôt que sur la compétence ou sur celle-ci plutôt que sur ceux-là, ou sur un chapitre du budget différent de celui indiqué sur les titres. » Ajoutons que tous les documents justificatifs doivent être transmis à la Cour à l'appui des mandats et rôles. La Cour peut requérir l'envoi et la communication de tous les autres documents qu'elle juge nécessaires. Les documents donnés en simple communication et qui ne constituent pas la justification préventive nécessaire de la dépense sont restitués aux administrateurs. *Les autres sont retenus par la Cour* (1).

Malgré les précautions prises par le législateur, l'ensemble du contrôle préventif de la Cour des Comptes est précaire :

a) *Parce que le gouvernement peut procéder en fait à des engagements de dépenses nonobstant le refus de visa de la Cour des Comptes.*

(1) La Cour des Comptes enregistre les actes d'engagement de dépenses sur un registre spécial où sont mentionnés : la description sommaire des contrats, leurs clauses principales, le montant des engagements, toutes indications nécessaires pour connaître la nature et l'étendue des engagements. Un autre registre fait ressortir par chapitre les sommes ordonnancées, en regard des crédits ouverts et des dépenses engagées. Au moyen de ces registres et par la centralisation des états mensuels de situation des comptables et ordonnateurs, la Cour est à même de suivre toute la marche des dépenses.

b) *Parce qu'une bonne partie des actes d'engagement et d'ordonnancement sont soustraits au contrôle préalable de la Cour.*

Le montant des dépenses qui ont échappé à son contrôle en 1912-13 s'est élevé à 1.200 millions de livres, dont 992 millions pour la guerre, 200 millions pour la Marine.

a) « Il arrive parfois que le Conseil des Ministres, avant même qu'un décret soit soumis à l'examen de la Cour, autorise le ministre intéressé à demander l'enregistrement avec réserve *pour le cas où la Cour ne voudrait pas y procéder purement et simplement.* Cela a lieu d'abord toutes les fois que le Gouvernement sait que l'acte est illégal, mais estime que les circonstances sont urgentes et qu'il faut aller vite. Cette déformation de la procédure se produit aussi dans les hypothèses où il n'y a aucune urgence. C'est là une pratique injustifiable mais certaine » (1).

Cette pratique n'est pas enrayée par le Parlement, qui ne prête aucune attention aux rapports de sa commission sur les actes enregistrés avec réserve, qui adopte ces rapports sans le moindre débat. L'inattention du Parlement a évidemment son contre-coup sur le travail de la Commission. En se désintéressant ainsi de sa mission, le Parlement fait perdre toute valeur à un système de contrôle préventif dont l'efficacité repose essentiellement sur sa vigilance.

b) Pour montrer les fissures que comporte le contrôle

(1) G. Jèze, *Le Contrôle préventif de la Cour des Comptes touchant l'engagement des dépenses en Italie*, p. 21.

de l'ordonnancement lui-même, nous devons indiquer que l'acquittement des dépenses s'effectue, en Italie, selon quatre modes principaux :

- les mandats directs,
- les mandats d'anticipation ou d'avances,
- les mandats à disposition,
- les rôles de dépenses fixes.

Si la règle générale est l'emploi du mandat direct (mandat s'appliquant aux dépenses ordonnancées directement par les ministères), cette règle souffre de très nombreuses exceptions, à tel point que les mandats directs ne représentent guère qu'un cinquième de l'ensemble des ordres de paiements.

« *Le mandato de anticipazione* » est un acte par lequel un fonctionnaire public (ordinatore di speza) est autorisé à percevoir sur une Caisse publique la somme inscrite sur l'ordonnance, somme qu'il emploiera à faire un certain nombre de paiements. On l'utilise pour des paiements immédiats et urgents, et lorsqu'il s'agit de dépenses à faire par économie, c'est-à-dire de dépenses minimales pour lesquelles la procédure ordinaire de mandatement serait trop compliquée (1).

(1) ART. 318 du Règlement du 4 mai 1885 : « Les mandats d'anticipation peuvent être émis dans la limite des fonds fixés par le budget : a) pour des sommes n'excédant pas 30.000 livres et pour des dépenses à faire dans des circonstances extraordinaires quand le paiement immédiat en est indispensable ; c) pour les dépenses afférentes aux corps, institutions et établissements de l'Armée et de la Marine, suivant les besoins. »

ART. 319 : « Il ne sera fait usage de la faculté d'émettre des mandats à disposition ou d'anticipation que dans les cas d'absolue

« *Les mandati a disposizione* » sont aussi des ouvertures de crédits au profit de fonctionnaires publics, mais ici le fonctionnaire ne retire pas lui-même les fonds ; sur ses crédits il délivre aux créanciers des *bons*, avec lesquels ces créanciers toucheront eux-mêmes les deniers » (1).

Ces mandats à disposition et d'avances, comparables à nos « ordonnances de délégation » échappent, par leur nature même, au contrôle préventif : il n'est possible de contrôler la justification, la liquidation, l'imputation de dépenses qu'autant qu'elles font l'objet de mandats émis directement au nom des créanciers, ces mandats étant accompagnés des pièces justificatives.

Or les dépenses militaires, nous venons de le voir, sont payables en majeure partie sur mandats d'anticipation. Pour ces dépenses, la Cour ne pourra donc vérifier qu'une chose : c'est si le montant total du mandat émis n'excède pas les limites fixées par le budget pour les chapitres considérés. Mais l'intendant sera libre ensuite de répartir à son gré entre les créanciers les fonds qui lui auront été attribués. Les fausses imputations et dépassements de crédit ne seront décelés que par le contrôle *a posteriori* des comptes des trésoriers provinciaux. C'est à ce con-

nécessité et quand il ne sera pas possible de pourvoir aux dépenses au moyen de mandats directs. Cette nécessité, *sauf pour le paiement des dépenses afférentes aux corps, institutions et établissements de l'Armée et de la Marine, qui a lieu normalement au moyen de mandats d'anticipation*, sera justifiée par des décrets motivés du ministre ou du chef de l'Administration centrale, qui seront joints avec les documents aux mandats respectifs. »

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 22.

trôle que nous devons principalement nous fier pour obtenir le respect d'une limitation des armements basée sur la méthode budgétaire.

Ajoutons enfin que le gouvernement peut effectuer, sans avoir à redouter l'opposition de la Cour, des prélèvements sur deux sortes de Fonds de réserve :

Le Fonds de réserve pour les dépenses obligatoires et d'ordre (Fondo di riserva per le spese obbligatorie et d'ordine), et le Fonds de réserve pour les dépenses imprévues (Fondo di riserva per le spese impreviste) (1).

IV) LE CONTRÔLE DES COMPTES OU POSTÉRIEUR AUX PAIEMENTS. — Le contrôle *a posteriori*, que les Italiens appellent « controllo postumo » (on ne juge bien que les morts, observe M. de Marcé) est exercé à l'égard des comptes des payeurs, des ordonnateurs secondaires, des chefs de comptabilité, par la Cour des Comptes (2).

A l'égard des comptes des ministres, la Cour ne possède pas un pouvoir de juridiction : elle prépare seule-

(1) Décret du 18 novembre 1923. ART. 42 : Afin de pourvoir à l'insuffisance éventuelle des crédits budgétaires, il est inscrit, dans l'état de prévision des dépenses du ministère des Finances un « fonds de réserve pour les dépenses imprévues ». Le prélèvement de sommes sur ce chapitre et leur inscription aux divers chapitres du budget ou à des chapitres nouveaux a lieu par voie de décrets royaux sur la proposition du ministre des Finances. Les prélèvements portant sur des sommes supérieures à 50.000 liras pour chaque chapitre doivent être précédés d'une délibération du Conseil des Ministres. Lesdits décrets sont présentés au Parlement pour validation.

(2) L'Administration centrale du ministère des Finances remplit, comme en France, un rôle préparatoire au Contrôle de la Cour, par la vérification préalable et la mise en état d'examen des comptes.

ment la voie, comme en France, au contrôle du Parlement, dont elle n'est que l'auxiliaire et devant lequel seul la responsabilité ministérielle peut être mise en jeu (1).

a) *Organisation de la Cour des Comptes.* — La Cour des Comptes italienne (« Corte dei Conti », loi du 14 août 1862) présente au point de vue de son organisation en tant que tribunal beaucoup d'analogie avec la Cour des Comptes française : Les présidents et conseillers sont nommés par décret royal sur la proposition du ministre des finances et après délibération du Conseil des Ministres (art. 2). Ils sont en fait inamovibles : ils ne peuvent en effet être révoqués, mis à la retraite ou en disponibilité que par décret royal pris sur avis conforme d'une commission composée des présidents et vice-présidents du Sénat et de la Chambre, et sur l'initiative du Président de la Cour ou du gouvernement (art. 3 et 4).

Elle est ainsi constituée : un président, deux présidents de section, douze conseillers, un procureur général, vingt rapporteurs ou référendaires (*ragioneri*) (2). La Cour est divisée en trois sections comprenant chacune un président et quatre conseillers : La première

(1) Il y a lieu de remarquer que l'instauration du régime fasciste a fait disparaître en fait la responsabilité politique des ministres devant le Parlement. Au reste, même dans les pays comme l'Italie où l'apurement des comptes intervient à une date assez rapprochée des faits de dépenses pour que la responsabilité des ministres puisse être utilement mise en jeu, ce n'est pas de cette responsabilité, mais de celle des administrateurs et comptables que nous devons attendre les garanties les plus sérieuses contre les irrégularités budgétaires.

(2) Le mot *ragioneria* signifie à la fois, chez nos voisins d'Italie : « comptabilité » et « raisonnement. »

section assure le contrôle *préventif* et le contrôle *administratif a posteriori* des comptes mensuels. Elle se subdivise en bureaux, dont un pour les dépenses militaires. La troisième section exerce le jugement des comptes (*giudizio dei conti*) (1).

b) *Premier contrôle, de nature administrative.* — Avant d'être judiciaire, le contrôle à posteriori de la Cour des Comptes traverse une phase administrative (2), celle de l'examen des comptes mensuels des trésoriers centraux et provinciaux (« auxquels, dit M. de Marcé, aucune dépense de l'Etat ne peut être soustraite, quel qu'en soit le mode de paiement ») : le Trésorier de chaque province, qui correspond à notre trésorier payeur général, adresse tous les soirs à l'Intendance dont il relève, un résumé avec pièces à l'appui des dépenses de la journée. Ces états sont centralisés par les intendants qui les adressent à leur tour chaque mois à la Direction générale du Trésor. Enfin la Direction du Trésor, après vérification, fait parvenir mensuellement à la Cour des Comptes un relevé par chapitre budgétaire, des dépenses du mois écoulé, accompagné des pièces justificatives (*i conti della somma erogati coi documenti giustificativi*).

La première section de la Cour, par l'organe de ses bureaux, examine ces comptes mensuels au point de vue de l'exactitude de la liquidation, de la régularité des

(1) La 2^e Section statue sur les questions de pensions.

(2) Le contrôle de la Cour des Comptes comporte donc en Italie trois phases successives : contrôle préventif, contrôle *a posteriori* administratif, contrôle *a posteriori* juridictionnel.

ordres de paiement et autres pièces justificatives, et prononce à leur égard des déclarations de *régularité*. Ces déclarations administratives sont provisoires, et ne doivent pas être confondues avec le jugement qui viendra plus tard sanctionner définitivement au contentieux les responsabilités encourues par les ordonnateurs et payeurs, à raison de leur gestion.

Indépendamment des états de situation relatifs aux opérations des comptables, les ordonnateurs secondaires, les ordonnateurs délégués, titulaires de mandats à disposition ou d'avances, doivent aussi présenter le relevé périodique (mais trimestriel), des sommes ordonnancées par eux, appuyé des pièces justificatives (mandats, matrices des bons, etc.) (1). Ces dispositions s'appliquent aussi aux chefs de comptabilité d'intendance pour les mandats établis par eux en vue des paiements à faire sur les rôles de dépenses fixes.

Une partie des pièces justificatives a été, nous l'avons vu, déjà transmise à la Cour, pour l'exercice de son contrôle préventif, et conservée par elle. Ce sont les autres, et notamment les pièces justificatives des paiements (quittances), qui sont jointes aux comptes mensuels. Nous avons dit aussi que la Cour avait enregistré

(1) ART. 63 du Décret du 18 novembre 1923: Tous les trimestres... les fonctionnaires délégués doivent transmettre les comptes des sommes employées, avec les pièces justificatives, à l'Administration centrale compétente, afin que celle-ci procède aux vérifications qu'elle jugera nécessaires. Les comptes rendus sont transmis à la comptabilité centrale, laquelle, après avoir procédé aux vérifications comptables et effectué les enregistrements nécessaires dans ses propres écritures, en assure l'envoi à la Cour des Comptes pour la revision.

dans ses écritures, dans la première phase de son contrôle, en regard des crédits ouverts, pour chaque chapitre budgétaire, les dépenses engagées et les sommes ordonnancées. La deuxième phase de son contrôle va lui permettre d'enregistrer en regard des éléments ci-dessus les paiements effectués. Ce contrôle des comptes périodiques lui permettra aussi de déceler les engagements de dépenses et les mandats qui auront échappé à son contrôle préventif. Cette méthode, que nous avons déjà vu appliquer en Angleterre par le contrôleur auditeur général, qui consiste à faire vérifier les comptes « en cours de période », au fur et à mesure de l'exécution du budget, permet d'obtenir l'apurement des comptes peu de temps après la clôture de l'exercice financier.

Mais le contrôle *administratif* des comptes périodiques, attribué à la Première section de la Cour et exercé par des bureaux, ne présente pas pour nous les mêmes garanties que le contrôle juridictionnel des comptes annuels, confié à la 3^e section et exercé par des juges inamovibles. Il faut sans doute reconnaître, à la décharge du système italien, que le contrôle des comptes annuels s'effectue d'une façon minutieuse. Mais ce contrôle n'intervient qu'assez tard. Ce ne sont pas, comme en Allemagne et en France, les arrêts définitifs rendus sur les comptes des comptables qui servent de base aux déclarations de la Cour sur les comptes des ministres. Ce sont uniquement les résultats de l'examen des comptes mensuels.

Lorsque le gouvernement présente aux chambres le compte général de l'année financière, la plupart des

comptes annuels des agents justiciables de la Cour ne sont pas parvenus au greffe de cette dernière. Nous pourrions néanmoins, dans l'application de la Convention du Désarmement, accorder foi aux chiffres du Compte Rendu général de l'exercice, qui sont contrôlés avec une sincérité, une exactitude suffisante, la centralisation et l'examen des comptabilités mensuelles dans les bureaux de la Cour étant assurés avec méthode et soin. Nous vérifierons ultérieurement la véracité de ces chiffres par la consultation des arrêts rendus publiquement sur les comptes individuels.

c) *Le Contrôle des comptes des ministres et le règlement du budget.* — Aussitôt après l'échéance du 30 juin, chaque ministre fait élaborer par son chef de comptabilité le compte d'administration de son département (1) et le transmet le 30 novembre au plus tard à la Direction générale de la comptabilité. Cette direction vérifie les comptes des divers ministères et établit le *compte rendu général de l'exercice*, que le ministre du Trésor doit adresser à la Cour des Comptes pour le 31 décembre. Ce compte rendu (*rendiconto generale dell' esercizio scaduto*)

(1) ART. 77 du Décret du 18 novembre 1923 : « A l'expiration de l'année financière, chaque ministère établit, par les soins du chef de la comptabilité, le compte des résultats effectifs du budget (*consuntivo*) et le compte patrimonial, relatifs à sa propre administration. Ces comptes sont transmis à la Comptabilité générale au *plus tard le 30 novembre suivant l'expiration de l'année financière, et le 31 décembre au plus tard*, le ministre des Finances, par les soins du Directeur général de la Comptabilité (*ragionere generale*) transmet à la Cour des Comptes le compte rendu général de l'exercice écoulé (article modifié par la loi du 9 décembre 1928, n° 2783). »

est l'équivalent de notre projet de loi de règlement. C'est lui qui, revêtu de l'approbation des chambres, la « sanatoria », arrête définitivement les résultats de l'année financière. Il comprend deux parties (article 78 du Décret de 1923) : la première (il conto consuntivo del bilancio) retrace toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'année financière ; synthèse des comptes ministériels, il fait ressortir distinctement les constatations afférentes à l'exercice expiré (competenza) et celles des exercices précédents (résidui). La 2^e partie est le compte général du patrimoine.

La Cour compare les comptes de chaque ministre, le compte général de l'administration des finances, avec les résultats de ses vérifications périodiques sur les comptes mensuels des trésoriers provinciaux et centraux. Le compte général doit évidemment être en accord avec les registres tenus par la Cour d'après les pièces de dépenses qui lui ont été adressées.

La Cour délibère toutes sections réunies et, moins d'un mois après avoir reçu le compte général, elle rend sa déclaration de conformité. Elle adresse en même temps au Ministre du Trésor son rapport annuel, que le ministre présentera lui-même au Parlement (1). Ces délibérations de la Cour serviront de guide aux députés dans l'examen des comptes soumis à leur jugement. Elles font ressortir, par rapport aux fixations du budget, le

(1) ART. 79 du Décret du 18 novembre 1923 : La Cour des Comptes, ayant établi la balance du compte rendu général, en fait un rapport motivé et le transmet au ministre des Finances afin que celui-ci puisse le présenter au Parlement.

montant des dépenses engagées, ordonnancées, payées, et les restes à payer.

« Le rapport annuel, dit l'art. 31 de la loi du 14 août 1862, doit exposer les observations de la Cour sur la manière dont les diverses administrations se sont conformées aux prescriptions administratives et financières, les modifications ou les réformes qu'elle croit utiles pour le perfectionnement des lois et des règlements ». Le Ministre des Finances dépose au Parlement au plus tard au mois de janvier (art. 34 du Décret de 1923) le compte rendu général de l'exercice écoulé le 30 juin précédent. Le contrôle législatif est ainsi mis en demeure de se prononcer six mois seulement après l'expiration de l'année financière.

Ces délais sont respectés : C'est ainsi que le projet de loi relatif au compte général de l'Administration de l'Etat pour l'exercice financier du 1^{er} juillet 1925 au 30 juin 1926 a été déposé à la Chambre des députés en décembre 1926. « Ainsi rapproché des faits sur lesquels il s'exerce, dit M. Besson, le contrôle législatif n'est plus comme en France une vaine critique rétrospective ». Mais encore faut-il, pour être à même de dégager les responsabilités encourues, que le Parlement s'attache à remplir avec conscience sa mission de contrôle *a posteriori*. En Italie, comme ailleurs, le Parlement a une tendance à se désintéresser de cet important office. Pour que soit viable une convention du Désarmement basée sur la limitation budgétaire il faut que se manifeste, au sein des parlements, ce que M. Luzzatti a appelé « il ravviva-

mento dell' anima costituzionale » (1) : un réveil de l'esprit constitutionnel.

d) *Le Contrôle juridictionnel des comptes des agents de dépense.* — Nous avons dit que les comptes annuels des agents parvenaient à la Cour des Comptes après que le Parlement avait discuté le rapport de la Cour et voté la loi de règlement du budget.

Ces comptes individuels, la Cour les juge à son aise, sans hâte. Son jugement intervient en général dans le courant de la deuxième année qui suit la clôture de l'exercice. Mais des retards de plusieurs années ne sont pas rares. Il y aurait lieu d'obtenir du gouvernement italien l'engagement de mettre fin à de tels retards.

1. *Compétence* (2). — La Cour des Comptes est compétente non seulement à l'égard des comptables (art. 74 du Décret de 1923) mais aussi de tous les « fonctionnaires administratifs chargés d'assurer les engagements et d'ordonner les paiements, des chefs de comptabilité des administrations centrales (qui émettent des mandats

(1) Luzzatti : *Revista di Diritto pubblico*, août 1914, I, p. 322 : « Le principal remède, et aussi le plus difficile à appliquer, c'est le réveil de l'esprit constitutionnel. »

(2) Signalons qu'en ce qui concerne les comptabilités à vérifier, la Cour des Comptes italienne a une compétence moins étendue que la Cour française : les comptes des provinces et communes, jugés en première instance par les Conseils de préfecture, ne sont jugés par la Cour des Comptes qu'*en appel*.

ART. 34 *de la loi de 1862* : La Cour juge en première et dernière instance les comptes des trésoriers et autres agents de l'administration *de l'Etat*. Elle prononce en deuxième instance sur les *appels* des décisions des Conseils de préfecture en ce qui concerne le jugement des comptes de leur compétence.

directs) comme des fonctionnaires titulaires d'ouvertures de crédits » (art. 81) (1). L'Italie ignore le contrôle exercé en France par le comptable, sous sa responsabilité pécuniaire, sur les actes des ordonnateurs. Dès lors la responsabilité est scindée entre les chefs de comptabilité tenus de justifier de la régularité de leurs mandats (liquidation, imputation, etc.) et les trésoriers, qui n'ont à répondre que de la matérialité des paiements. L'avantage du système italien est la possibilité qu'il offre d'atteindre les *ordonnateurs*. Remarquons cependant :

Que ceux-ci seront souvent, en pratique, déchargés par leurs ministres ;

Que leur responsabilité est amoindrie par l'organisation

(1) ART. 58 du *Décret du 18 novembre 1923* : « Les fonctionnaires délégués sont personnellement responsables des dépenses ordonnées par eux et de la régularité des paiements ordonnés ou exécutés. »

ART. 60, *in fine* : « Les fonctionnaires qui n'observent pas les délais fixés pour la présentation des comptes sont passibles, indépendamment des mesures disciplinaires éventuelles, de peines pécuniaires, dont le montant et les modalités seront fixés par le Règlement, sous réserve toujours du jugement éventuel de la Cour des Comptes en vertu de l'art. 83. »

La responsabilité des agents de dépense n'est pas garantie par un cautionnement : ART. 73 du *Décret 18 novembre 1923* : « Sauf les exceptions qui pourraient être fixées par les lois et règlements, les agents et fonctionnaires appartenant au cadre des administrations de l'Etat qui, en raison du service qui leur est confié, ont la gestion des deniers publics, ne sont pas tenus de fournir caution. Toutefois l'administration a le droit de soumettre à retenue les traitements et autres émoluments alloués à ces fonctionnaires et agents, même avant qu'un jugement de condamnation ait été rendu contre eux, lorsque le dommage du Trésor est constaté par voie administrative. »

même du contrôle préventif, malgré l'affirmation contraire du Décret de 1923 (1).

En définitive, le système français, qui renforce la responsabilité du comptable, paraît préférable. Il met obstacle aux irrégularités sans nuire à la liberté de l'action administrative.

2. *Procédure.* — Quelle est la procédure suivie devant la 3^e Section de la Cour, après que lui sont parvenus les comptes individuels accompagnés des pièces justificatives ? Elle est réglée par le Décret du 5 octobre 1862 (articles 11 et suivants) :

« Le président de la section désignera pour l'examen de chaque compte un des référendaires.

Le référendaire, après avoir vérifié, quand il y aura lieu, la conformité du compte avec les résultats du contrôle préventif (2), en fera l'examen en ce qui concerne les documents, les opérations arithmétiques, la valeur des comptes, et préparera le rapport qu'il doit en faire à la Cour. »

Dans son rapport sur le compte, le référendaire conclura à la décharge du comptable, ou à sa condamnation pour la somme dont il le croit débiteur, ou à la production ultérieure des pièces qu'il jugera nécessaire (3).

(1) ART. 81, *in fine* : « L'enregistrement ou l'apposition du visa de la Cour sur les actes d'engagement ou sur les titres de dépenses n'a pas pour effet de dégager la responsabilité des fonctionnaires précités. »

(2) « Quand les comptables auront joint les pièces justificatives aux comptes périodiques, ils en feront la référence dans leur compte judiciaire » (art. 616 du règlement du 4-5-1885).

(3) La Cour italienne a le droit de réclamer tous les documents

A l'audience, la Cour, après avoir entendu le rapport (1) sur le compte et les conclusions du ministère public, si elle reconnaît que les comptes sont en règle, prononcera la décharge du comptable (2).

Dans le cas où la Cour jugera le comptable débiteur de quelque somme, la décision sera rédigée sur une feuille différente du compte, et sera transmise à l'Administration pour la notification à faire au comptable. La Loi du 14 août 1862 prescrit en son article 39, que « les jugements sur les comptes seront publics. Le ministère public sera toujours entendu ». En France, les déclarations de *conformité* et le rapport annuel de la Cour constituent seuls le *contrôle public* des comptes des ministres.

Les jugements de la Cour des Comptes italienne sont susceptibles des mêmes recours que ceux de la Cour française : la revision (*ricorso per revocazione*) et le recours en annulation (*ricorso per annullamento*), ce

nécessaires à son contrôle ; sa jurisprudence remplace donc les nomenclatures de pièces justificatives arrêtées chez nous par des règlements.

(1) Les conseillers référendaires ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont rapporteurs. La section de jugement s'en remet à eux sans soumettre leur travail à la vérification préalable d'un conseiller, comme en France. Il semble donc contradictoire de ne pas leur avoir conféré l'inamovibilité.

(2) La Cour n'est pas tenue d'examiner les pièces dont la régularité a été reconnue par sa 1^{re} Section dans son contrôle préventif. « Elle peut, déclare l'art. 84 du Décret de 1923, lorsqu'elle reconnaît la régularité des comptes des agents comptables, leur donner décharge sans procéder au jugement ». Cette disposition est regrettable, car elle permet de libérer les fonctionnaires sur la simple attestation de bureaux qui ne sauraient être assimilés à des juges indépendants.

dernier n'étant pas exercé devant le Conseil d'Etat, mais devant la Cour de cassation.

Les infarctions commises par les ordonnateurs, qui pourraient être révélées à la Cour par le jugement des comptes, seront, en vertu de l'Art. 31 de la loi de 1862, mentionnées par la Cour dans son prochain rapport annuel au Parlement.

V) CONCLUSION. — La comptabilité publique est très en honneur en Italie.

Les garanties qui résultent de l'*indépendance* de la Cour des Comptes et de la *publicité* de son contrôle sont, comme chez nous, suffisantes pour *affirmer*, sous certaines réserves peu importantes, *l'exactitude des chiffres publiés par le gouvernement en ce qui concerne les dépenses militaires de l'Etat*.

Remarquons cependant que la législation italienne ignore un trait important de nos institutions :

Le système des déclarations de conformité basé sur la comparaison des comptes des ministres avec les arrêts rendus sur les comptes des agents comptables. Mais en revanche l'apurement des comptes généraux est obtenu en Italie avec une incomparable *célérité*. Si la guerre a apporté quelques retards dans la reddition des comptes, ces retards ont été tout provisoires, et déjà les pratiques de promptitude et de ponctualité d'avant-guerre ont repris leur cours.

CHAPITRE VIII

Le contrôle des comptes publics en Allemagne

I) GÉNÉRALITÉS. — La Charte budgétaire et comptable de l'Allemagne est la loi du 31 décembre 1922 (1), rendue en vertu d'une délégation de la Constitution du 11 août 1919. Cette Constitution elle-même a édicté certains des principes essentiels du droit budgétaire. C'est ainsi qu'elle dispose en son article 85 :

« Toutes les recettes et dépenses de l'Empire doivent être proposées chaque année comptable et figurer au budget. Le budget est établi par une loi, avant le commencement de l'année comptable. » (2).

(1) La traduction complète de cette loi a été donnée par le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée* du ministère des Finances (1927, II, p. 733). Le texte mis à jour des modifications apportées par la loi du 8 mars 1930 et codifié à la date du 14 avril 1930, figure en appendice de l'intéressante thèse de M. Bonjour : *Le Budget du Reich*. M. Giard, Paris, 1931.

(2) Ainsi sont formulées les règles de l'universalité, de l'annalité, du vote du budget par le Parlement, avant l'ouverture de l'exercice financier.

Mais, exception notable à la règle d'universalité : Certains services

Mais la règle posée par le dernier paragraphe de cet article n'est pas toujours fidèlement observée : pour l'année financière du 1^{er} avril 1929 au 30 mars 1930, le projet de budget n'a été présenté au Reichstag par le Ministre des Finances que le 8 mars 1929 ; le Reichstag a voté le 26 mars un budget trimestriel provisoire ; le budget définitif n'a été voté que le 29 juin 1929.

Pour l'année financière 1930-31, le projet de budget n'a été présenté que le 24 avril 1930. Le Reichstag avait déjà, à la date du 29 mars, voté un budget trimestriel provisoire. Ce budget provisoire fut prorogé par une loi du 29 juin 1930, puis le Gouvernement eut recours aux décrets-lois du 26 juillet et du 1^{er} décembre 1930. Il n'y eut pas de budget définitif voté par le Reichstag.

L'Allemagne pratique le système de la *gestion*. L'année financière s'étend du 1^{er} avril au 30 mars de l'année suivante.

La spécialisation des crédits est, d'une façon générale, aussi développée en Allemagne qu'en France (1). Mais

peuvent faire des recettes particulières, qui s'ajoutent à leurs crédits, notamment les *budgets militaires* (produits de la vente de certains matériaux, droits d'entrée dans les musées ou les stades militaires, etc.). Mention de ces recettes doit être faite dans le budget (l'expression « Einnahmen fließen den Mitteln zu » : « les recettes s'ajoutent aux crédits » figurant en tête du chapitre qui les concerne. Mais leur évaluation n'est faite avec précision dans le budget que depuis 1928.

Le montant total de ces recettes exceptionnelles s'élevait en 1928 à la somme de 17 millions de marks.

Exception à la règle de l'*annuité* : les reports de crédits, dont il sera parlé plus loin.

(1) ART. 6 du *Règlement budgétaire* : « L'objet et l'évaluation

elle ne l'est pas suffisamment en matière de dépenses militaires. Telle est du moins l'opinion de M. Bonjour (1), qui remarque en outre que les « éclaircissements destinés au Parlement se tiennent souvent dans de prudentes généralités, ou même font complètement défaut lorsqu'il s'agit de chapitres auxquels le Gouvernement attache une particulière importance ».

De son côté M. de Marcé, dans son ouvrage récent sur le contrôle des finances, fait cette constatation que le Gouvernement ne met pas à la disposition du Parlement toute la documentation désirable, surtout en matière de dépenses militaires : « Comment le contrôle des crédits par le Reichstag pourrait-il entrer dans le détail, écrit-il, puisque les tableaux des crédits, qui forment l'essentiel du budget, imprimés à un nombre très restreint d'exemplaires, ne sont guère distribués qu'aux membres de la Commission du Budget ? » (2).

Or il est évident que des explications fournies par le gouvernement à l'appui de ses demandes de crédits constituent une condition indispensable d'une application sincère de la règle de spécialité (3).

de chaque titre doivent être déterminés par le budget. » (C'est la spécialité par titres).

(1) Bonjour, *op. cit.*, p. 14.

(2) V. de Marcé, *Le Contrôle des Finances en France et à l'Etranger*, tome III. F. Alcan, Paris, 1931, p. 6 et 7.

(3) De plus les virements de titre à titre peuvent toujours être autorisés par la loi des finances (art. 31 modifié par la loi du 1^{er} mars 1930). Ce tempérament notable à la règle de la spécialité est pour nous d'autant plus important que l'autorisation d'effectuer

Conformément au principe de la spécialité des *exercices financiers*, les dépenses ne doivent être consenties que pour l'année comptable. Les crédits non employés seront donc annulés à la fin de l'année. Mais le règlement budgétaire allemand permet de *reporter certains crédits* à l'exercice suivant (1).

Cette pratique présenterait de graves inconvénients au cas d'une limitation budgétaire des armements basée sur les crédits votés. Dans le mécanisme de limitation où l'on entend par « dépenses » les *paiements* effectués au cours de l'année financière, ces inconvénients sont très diminués (2).

des virements est toujours donnée en pratique aux départements de la Guerre et de la Marine.

(1) ART. 73, *alinéa* 2 : « Si un crédit n'a pas été entièrement absorbé, la portion non employée doit tomber en annulation. Elle doit être classée comme « à reprendre, s'il s'agit d'un crédit reportable dont le compte ne doit pas être clos. »

(2) La faculté de reports, très étendue avant 1928, a donné lieu à bien des abus, que M. de Marcé a dénoncés dans son ouvrage sur le contrôle des finances. Elle subsiste encore pour un certain nombre de dépenses : les dépenses extraordinaires et les dépenses dites « exceptionnelles », c'est-à-dire « qui ne se renouvellent pas ou dont le renouvellement au cours de l'année suivante est incertain. » (art. 4).

Ce critérium assez vague permet d'accroître selon les besoins les reports de crédits. Mais désormais la liste des crédits reportables doit être approuvée par le Parlement dans le budget. Elle figure avec une suffisante précision dans le budget de 1928. L'article 8 précise d'ailleurs que toutes les dépenses exceptionnelles ou extraordinaires doivent faire l'objet d'une *explication* dans le budget.

De plus l'art. 30 (Loi du 8 mars 1930) prescrit que l'utilisation

En conclusion, si la législation budgétaire allemande paraît devoir réaliser par étapes progressives l'application des grands principes du Droit budgétaire, elle tolère encore actuellement trop d'exceptions à ces principes : la spécialité, l'universalité, l'unité (1).

II) LE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET. SES TRAITS ESSENTIELS. — L'un des traits caractéristiques du système de contrôle budgétaire allemand est l'absence presque complète du contrôle préventif, exception faite du contrôle qu'exerce, *avant l'établissement du budget*, le Ministre des Finances.

a) *Contrôle préalable*. — « L'Allemagne, écrit M. de Marcé (2), a écarté résolument tous les systèmes de contrôle préventif administratif ou judiciaire de l'engagement des dépenses... *a fortiori*, l'Allemagne n'a pas voulu admettre le système italien ou belge qui confie le contrôle préventif à la Cour des Comptes ».

Cependant « l'Administration financière du Reich voit

des crédits reportés est toujours subordonnée à l'autorisation du ministre des Finances.

Enfin aux termes du nouvel article 31 (loi du 1^{er} mars 1930) « les crédits reportables ne doivent pas faire l'objet de virements avec d'autres crédits » (reportables ou ordinaires). Il est très regrettable que le législateur ait lui-même créé une brèche dans cette réglementation nouvelle en ajoutant que : « dans certains cas la loi du budget peut admettre des dérogations. »

(1) Nous n'avons envisagé ci-dessus que le budget de l'Etat. Mais les pays (land) et les communes ont conservé des budgets importants, qui supportent évidemment une partie des dépenses militaires.

(2) V. de Marcé, *Le Contrôle des Finances en France et à l'Etranger*, tome I. F. Alcan, Paris, 1928, p. 57-58.

apparaître un commencement de contrôle des dépenses engagées. Les fonctionnaires qui en sont chargés ne relèvent encore ni directement ni uniquement du ministre des finances. Mais dans l'avenir il est possible que se développe leur activité et s'accroisse leur autorité » (1).

La Cour des Comptes possède de son côté quelques attributions de contrôle préventif : ses membres participent par des tournées extérieures à la surveillance locale des comptables, qui est confiée en France à nos inspecteurs des finances.

Mentionnons encore l'existence d'un Commissaire aux économies (Reichsparkommissar). Ce commissaire, qui n'est autre que le Président de la Cour des Comptes, peut assister au Conseil des Ministres, effectuer avec l'aide des chefs de service des enquêtes et des vérifications dans les divers départements, proposer au gouvernement des réformes.

b) *Contrôle a posteriori*. — Le contrôle *a posteriori* doit être d'autant plus fortement constitué que le contrôle préventif a été plus négligé (2). Et en effet, la Cour

(1) Bonjour, *op. cit.*, p. 97.

(2) La responsabilité personnelle et pécuniaire des administrateurs (ministres et ordonnateurs secondaires) résulte du règlement budgétaire :

ART. 33, al. 3 : « Les fonctionnaires ou employés qui, sous leur responsabilité, prennent une décision ou ordonnent un paiement qui n'obligent pas juridiquement le Reich, sont tenus à des dommages-intérêts envers la Caisse du Reich. »

ART. 84 : « Les dépenses en excédent du budget et extrabudgétaires qui ne sont pas approuvées rétroactivement devront être réclamées

des Comptes allemande occupe dans le Reich une place prééminente tant par l'étendue de ses attributions à l'égard des ordonnateurs et comptables que par la situation faite à ses membres.

En Allemagne comme dans les pays précédemment étudiés, la France, l'Angleterre, l'Italie, c'est l'organe chargé d'exercer le contrôle *a posteriori* et de constater la sincérité des comptes définitifs qui présente les meilleures garanties d'indépendance et d'impartialité. C'est l'existence de cet organisme, ce sont les précautions de toutes sortes dont son fonctionnement est entouré, qui permettent d'envisager la conclusion d'une convention basée sur la limitation des dépenses de défense nationale, à condition d'entendre par dépenses les *paiements* effectués au cours de l'exercice, les décaissements.

La Cour des Comptes ne juge pas à proprement parler les comptes, mais elle possède à l'égard des comptables un pouvoir de décision suffisamment étendu. A l'égard

aux personnes qui en sont responsables. Il devra être rendu compte au Reichstag et au Reichsrat des mesures prises à cet égard. »

Cette responsabilité ne peut être mise en jeu que par une décision administrative : elle est donc illusoire pour les ministres, en Allemagne comme en France. Mais il n'en est pas de même pour les autres ordonnateurs.

On a vu en effet récemment en Allemagne (ce que l'on a rarement vu ailleurs) des fonctionnaires rendus responsables de dépassements de crédits effectués malgré l'interdiction du ministre des Finances, dans le cours de l'année 1928. La sanction prononcée à leur rencontre a reçu l'approbation de la Commission du budget.

La responsabilité pécuniaire des comptables, garantie par leur cautionnement, est mise en jeu par les décisions administratives consécutives aux vérifications de la Cour.

des ordonnateurs elle est associée, comme notre Cour des Comptes, à la mise en œuvre du Contrôle législatif, en vue du règlement définitif du budget.

c) *Publicité*. — La publicité des documents budgétaires laisse quelque peu à désirer. Le gouvernement fait insérer au Journal Officiel (*Reichsgesetzblatt*), un résumé du projet de budget. De son côté, le Reichstag fait publier l'état des rectifications qu'il a apportées au projet du gouvernement. Mais le budget complet et définitif n'est pas porté à la connaissance du grand public, qui n'est pas apte à en faire une reconstitution à l'aide des documents ci-dessus.

En cours de gestion, un tableau des dépenses budgétaires est publié au Journal Officiel dans la première quinzaine de chaque mois.

Les « Comptes définitifs » sont publiés dans les documents du Reichstag, mais non l'intégralité des observations de la Cour des Comptes sur les irrégularités constatées au cours de son contrôle. Il y a là une survivance de l'ancienne conception suivant laquelle le rapport annuel de la Chambre des Comptes était un rapport secret destiné au chef de l'Etat, à l'Empereur-Roi, seul qualifié pour infliger des remontrances à l'Administration.

Une publicité très large devrait être assurée à toute l'œuvre de contrôle de la Cour.

III) *CONTROLE PRÉVENTIF*. — Un aspect particulier du contrôle préventif mérite d'être signalé : il réside dans le contrôle effectué sur place par le payeur sur les actes des ordonnateurs, dont il doit constater la régularité

avant d'effectuer le paiement demandé. Nous avons déjà rencontré cette formule de contrôle en France, et nous avons dit son efficacité. Nous ne l'avons trouvée cependant ni en Italie ni en Angleterre.

Le payeur allemand doit vérifier la régularité des pièces justificatives (liquidation), l'accomplissement par l'ordonnateur des formalités légales dans l'établissement du titre de paiement (visas), la disponibilité du crédit, et il doit s'abstenir de payer les mandats irréguliers (1).

Mais cette forme de contrôle ne présente pas, en Allemagne la même efficacité qu'en France parce que les chefs de service, les ordonnateurs secondaires, y peuvent plus facilement vaincre l'opposition du comptable, lui donner l'ordre de payer, en substituant leur responsabilité, aléatoire, à la sienne beaucoup plus certaine (2).

IV) LE CONTROLE A POSTERIORI OU POSTÉRIEUR AUX PAIEMENTS. — « La Cour des Comptes est une autorité suprême indépendante vis-à-vis du gouvernement du Reich et *exclusivement soumise à la loi* » déclare l'Article 118 du Règlement budgétaire. Elle siège à Potsdam.

a) *Organisation de la Cour des Comptes* (Ober-Reichs-nungskammer). — Elle est ainsi constituée :

un président,

quatre Directeurs (dont un Vice-Président),

(1) C'est ainsi qu'en ce qui concerne les dépenses du personnel, les caisses ne peuvent payer les mandats qui n'ont pas été visés par le Service Central chargé de dresser et de tenir à jour la liste des fonctionnaires de l'Etat.

(2) Toutefois : ART. 58 : « Les services ne peuvent faire effectuer les paiements entraînant dépassement des crédits à eux délégués qu'avec l'approbation du *ministre du Reich compétent*, »

vingt conseillers ministériels.

cent cinquante et un fonctionnaires ministériels
(ministérialamtsmänner).

En y comprenant le personnel auxiliaire, le total des emplois est de 226 (1).

La Cour des Comptes est vraiment un corps de contrôle indépendant, « neutre entre le Gouvernement et le Parlement » (2), suivant la formule d'Erzberger. Ses directeurs et conseillers sont inamovibles. De plus, alors que tous les autres fonctionnaires sont nommés par le chef du pouvoir exécutif, ces derniers ne peuvent être nommés par le président du Reich *qu'avec l'assentiment du Reichsrat*. Les autres membres sont nommés par le président de la Cour.

b) *Compétence*. — La Cour des Comptes exerce ses attributions à l'égard des ordonnateurs en « instruisant » leurs comptes en vue du contrôle du Parlement, à l'égard des comptables en statuant sur leur gestion. Mais sa compétence — et c'est là, du point de vue qui nous occupe, une lacune grave — ne s'étend pas à tous les services.

D'une part en effet la législation allemande a maintenu dans les « pays » des chambres des comptes, survivance des anciennes chambres des comptes des Etats, qui véri-

(1) Le personnel de la Cour allemande est ainsi plus nombreux que celui de notre Cour des Comptes. Les crédits d'entretien sont aussi plus élevés : 20 millions de francs contre 8 millions environ pour la Cour française.

(2) ART. 123 : « Les membres de la Cour des Comptes ne peuvent appartenir au Reichstag, »

fient les comptes budgétaires locaux (pays et communes) (1).

D'autre part, la loi des finances peut désigner expressément « des crédits budgétaires qui, *vu leur objet, ne doivent pas être soumis au contrôle de la Cour des Comptes*. Leur vérification peut être confiée par le budget à un autre service » (Art. 89 du Règlement budgétaire).

Il existe donc des comptes soustraits au contrôle de la Cour. Quels sont-ils ?

1° *Les comptes des fonds secrets*. Leur contrôle incombe au ministre de la guerre, pour les fonds affectés à son département (L'emploi des fonds attribués au ministère des Affaires Etrangères est vérifié par les soins du Président de la Cour des Comptes).

2° *Les comptes d'emploi des crédits autonomes* désignés par le budget.

« En ce qui concerne les crédits délégués par le budget à une gestion autonome, déclare l'article 95, la Cour des Comptes se borne à examiner si lesdits crédits ont bien été remis au service intéressé. Elle doit cependant s'assurer, *de temps en temps*, que la gestion en est conduite suivant les prescriptions en vigueur, et qu'elle est contrôlée par les services compétents ; elle est autorisée en l'occurrence à procéder à une vérification complète ». Cette « vérification complète » n'a lieu en moyenne que tous les quatre ans.

(1) Rappelons qu'en France la Cour des Comptes apure les comptes de l'Etat, des départements, des communes ayant plus de 250,000 francs de revenus, et de tous les établissements publics.

Or, la plus grande partie des gestions autonomes relèvent du ministère de la guerre. Elles représentent, dans le budget militaire de 1930, un total de 250 millions de marks. A l'égard de ces « masses » des ministères de Défense nationale, les pouvoirs de contrôle de la Cour des Comptes sont manifestement *insuffisants*.

Par contre, les entreprises d'Etat qui, en raison de leur objet économique, pratiquent la comptabilité industrielle, sont soumises d'une façon régulière au contrôle de la Cour des Comptes. Le budget doit contenir une évaluation approximative de leurs recettes et dépenses : leurs comptes sont rendus annuellement.

Enfin, « un droit de vérification » (art. 45, C.) doit être reconnu à la Cour par les statuts des entreprises dans lesquelles l'Etat possède des intérêts (participations) (1).

c) *Contrôle à l'égard des comptes des comptables.* — Les comptables (2) enregistrent toutes leurs opérations

(1) ART. 112 : « Trois mois au maximum après la clôture de l'inventaire et du bilan de la Société pour l'exercice écoulé, le Ministre du Reich compétent transmet à la Cour des Comptes les documents et rapports, en même temps qu'il lui communique les résultats de sa vérification. »

ART. 113 : « La Cour des Comptes contrôle la participation du Reich à la Société à titre d'actionnaire ou d'associé. »

ART. 115 : « La Cour des Comptes peut se dispenser de procéder à la vérification qui lui incombe en vertu de l'Art. 113. Elle peut également renoncer à la production des documents visés par l'art. 112 ! » ...Il s'agit donc d'une simple faculté de vérification reconnue à la Cour. C'est peu.

(2) Les comptables principaux sont en Allemagne :

— Ceux de la Caisse Centrale de Berlin (autrefois la Reichsbank

dans leur ordre chronologique sur un « livre spécial » (Hauptbuch) et les transcrivent ensuite sur un livre récapitulatif (Titelbuch). « Le livre récapitulatif, déclare l'article 62 de l'ordonnance du 6 août 1927 sur le service de Caisse du Reich, comporte autant de divisions que le budget de titres ou de subdivisions spéciales. Chacune de ces divisions comporte en premier lieu l'indication des crédits accordés par le budget. Elle enregistre, en regard, les paiements effectués ».

Les livres de caisse doivent être arrêtés chaque jour. Ils sont en outre arrêtés chaque mois, chaque trimestre, et à la fin de l'année comptable (Art. 79, 80 et 81 de l'ordonnance de 1927). Les arrêtés mensuels, trimestriels, annuels, sont transmis aux caisses supérieures qui les centralisent et les récapitulent en fin d'année.

Peu de temps après la clôture de l'exercice financier (1), les comptes annuels, accompagnés des pièces justificatives, sont, après une mise en état d'examen par les administrations centrales (2) dont relèvent les caisses, adressés à la Cour des Comptes.

elle-même, actuellement : caisse du Trésor, distincte de la Reichsbank).

— Ceux des Caisses *supérieures* (oberkassen)... Il existe en outre un certain nombre de caisses « de services ». Toutes les caisses ne relèvent pas du ministre des Finances. Les divers départements dépensiers ont leurs caisses.

(1) La date est fixée par la Cour (art. 99). D'après l'art. 66 (loi du 8-3-1930) : « la reddition des comptes peut s'appliquer à une période plus brève que l'année. » Si la Cour use de cette faculté l'apurement des comptes pourra être obtenu à une époque très rapprochée de la fin de l'année comptable. Il en est ainsi, nous l'avons vu, en Angleterre et en Italie.

(2) ART. 92 : « Les comptes doivent être l'objet d'une vérification

La Cour règle la procédure de la reddition des comptes : Si les justifications des comptes soumis à son examen lui paraissent insuffisantes, elle peut prescrire des vérifications ou des enquêtes contradictoires sur place.

Elle peut créer au siège des administrations des services permanents de vérification dépendant d'elle (art. 90) (1).

Elle peut, pour mener à bien sa critique des comptabilités, consulter les dossiers des services administratifs (art. 98). Elle peut aussi simplifier la procédure habituelle, faire des vérifications par épreuves, remplacer la production des comptes par celle des registres et livres de comptabilité (art. 66 et 91).

Elle peut enfin, et cela est critiquable, renoncer à examiner elle-même certains comptes (d'importance minime, dit l'article 93), les faire vérifier par les autorités administratives.

En somme, son action est beaucoup plus souple que celle de notre Cour des Comptes, dont la procédure est fixée d'une manière invariable, et qui ne peut examiner que les pièces justificatives prévues dans des nomenclatures préliminaires de la part des autorités compétentes. A cette occasion il y aura lieu de vérifier l'exactitude des calculs, des pièces justificatives, de les certifier exactes et de vérifier les comptes au fond et dans la forme en les rapprochant des pièces justificatives. »

La Cour peut d'ailleurs prescrire la simplification de cette vérification préliminaire.

(1) « Jusqu'au 1^{er} octobre 1925 quatre de ces bureaux ont fonctionné à Stuttgart, Munich, Dresde et Carlsruhe pour l'étude des comptes fournis par les directions des chemins de fer et des postes. Ils ont été supprimés lorsque les chemins de fer ont été rendus autonomes. » (Bonjour, *op. cit.*, p. 107).

tures réglementaires. Mais l'on peut regretter que la vérification de la Cour ne s'applique pas obligatoirement à *tous les comptes*. (La cour peut dispenser totalement certains services de la reddition des comptes avec l'assentiment du ministre des finances et du ministre intéressé, art. 81).

L'on peut regretter que son contrôle ne soit pas suffisamment affranchi de toute participation administrative: Les enquêtes sur place prescrites par la Cour ne sont pas nécessairement faites par ses membres, elles peuvent consister dans une « vérification commune à laquelle participent l'administration et la Cour des Comptes » (art. 90, ali. 2), elles peuvent même être effectuées uniquement par des administrateurs, délégués par la Cour (art. 90, al. 1).

La vérification des *comptes* peut aussi être confiée à l'administration, pour partie ou totalité. L'administration doit alors faire part à la Cour des observations auxquelles son examen a donné lieu. L'on voit que le contrôle de la Cour n'est pas assez exclusif de celui de l'administration.

La Cour des Comptes allemande ne possède pas à proprement parler un droit de juridiction à l'égard des comptabilités. Elle ne rend pas d'arrêts exécutoires. Elle ne déclare pas les comptables quittus, en débet ou en avance, comme notre Cour des Comptes. Mais elle prend des décisions et inflige des sanctions (dommages-intérêts) dont l'administration « doit assurer l'exécution » (art. 102).

Elle peut exiger dans un délai déterminé des justifica-

tions complémentaires, prononcer des astreintes pour retard. Lorsque son examen est terminé, elle le fait savoir au service intéressé, qui peut se considérer comme définitivement libéré si aucune irrégularité n'a été relevée contre lui (1).

d) *Contrôle à l'égard des comptes des ordonnateurs. Les Comptes définitifs.* — Dans chaque ministère, sur un registre dénommé « liste de surveillance du budget » (Haushaltsüberwachungsliste) établi suivant les mêmes divisions que la loi budgétaire, sont inscrits les engagements de dépenses (bindung) et les actes d'ordonnancement (Zahlungsanweisung) en regard des crédits votés pour chaque titre ou subdivision. Ces registres permettent d'établir les situations mensuelles de dépenses destinées à l'administration centrale des Finances, et que celle-ci doit publier. Ils permettront aussi aux divers départements de dresser les comptes ministériels annuels. Ces comptes ministériels seront vérifiés par la Cour des Comptes suivant une procédure analogue à celle dont nous avons exposé l'application en France : Après avoir statué sur les gestions individuelles des comptables, la

(1) ART. 103 : « La Cour des Comptes doit communiquer à l'autorité administrative, afin que celle-ci y réponde et assure la suite qu'elles comportent, les remontrances auxquelles a donné lieu la vérification des comptes. »

ART. 104 : « Lorsque la vérification des comptes permet de constater des déficits et que les réponses aux remontrances ne prouvent pas que les déficits soient couverts, la Cour des Comptes doit prendre des dispositions propres à faire couvrir les déficits. La remise des déficits constatés par la Cour des Comptes ne peut avoir lieu qu'après l'avis de celle-ci. »

Cour récapitule les résultats de ses décisions, et certifie d'après ce relevé d'ensemble (compte tenu des chiffres fournis par certaines comptabilités soustraites à son contrôle) l'exactitude des comptes présentés par les ministres.

La tâche de la Cour est facilitée d'une part : par des résumés généraux établis, *pour les comptes de caisse*, non pas comme chez nous par le ministère des Finances, mais par la caisse centrale et les caisses supérieures (chaque caisse supérieure dresse un résumé de sa comptabilité et de celle des caisses qui lui sont subordonnées, dans le cadre des divisions budgétaires) ; d'autre part, par des états récapitulatifs de la *comptabilité des ordonnateurs* :

Zentralrechnung : tableau résumé établi par chaque département ministériel de ses dépenses ordinaires et extraordinaires.

Hauptrechnung : récapitulation générale des résultats des tableaux ci-dessus, et comparaison de ces résultats généraux avec les prévisions budgétaires, établies par le ministère des finances

La Cour n'a plus alors qu'à constater en premier lieu la concordance des résumés généraux avec les résultats de ses décisions sur les comptes des comptables ; en second lieu la concordance des comptes administratifs avec les résumés généraux.

Elle pourra rendre ensuite ses déclarations de conformité.

Le *compte budgétaire du Reich* (*Reichshaushaltsrechnung*) est préparé par le ministre des Finances, d'après les éléments que doivent lui adresser, avant le 1^{er} juillet,

les autres départements ministériels, et ceux que lui fournit sa propre administration.

Dans ce compte (art. 72) les dépenses doivent être classées sous les mêmes divisions et subdivisions que celles où elles figuraient au budget (ministère, chapitre, titre, budget ordinaire, budget extraordinaire).

Le compte indiquera, pour chaque titre, dans des colonnes distinctes (art. 77) :

- Dépenses :* 1° les dépenses effectivement faites.
2° les reliquats à reporter à l'année suivante.
3° le total des colonnes 1 et 2.
- Prévisions :* 4° le montant des dépenses prévues au budget (y compris les crédits additionnels).
5° les reliquats repris de l'année précédente.
6° le total des colonnes 4 et 5.
- Résultats :* 7° la différence en plus ou en moins entre la somme désignée au n° 3 et la somme désignée au n° 6.
8° le montant des dépassements budgétaires ou des dépenses extrabudgétaires à approuver.

Le compte général est précédé d'une introduction dans laquelle le ministre des finances résume et commente les résultats de l'année financière. Il est accompagné de plusieurs états annexés. L'un de ces états (annexe I) est relatif aux dépenses en excédent du budget et extrabudgétaires dont il fait ressortir les causes par des explications détaillées (art. 80). Le compte est présenté au

Reichstag et au Reichsrat cinq mois environ après la fin de l'année comptable, sans attendre les résultats des vérifications de la Cour et ses déclarations de conformité (1).

L'article 86 de la Consitution de 1919 dispose :

« Le ministre des Finances du Reich présente au Reichsrat et au Reichstag *à fin de décharge du gouvernement* le compte de l'emploi de toutes les recettes du Reich dans l'année comptable qui suit celle dont le compte est présenté. »

Le compte budgétaire est *publié* dans les documents du Reichstag.

La Cour des Comptes n'est que l'auxiliaire du Parlement. Elle n'a pas pouvoir de statuer sur la gestion des ordonnateurs, mais seulement de frayer la voie au contrôle législatif. Elle se bornera donc à signaler au Parlement la concordance plus ou moins parfaite du Compte budgétaire avec les comptes de caisses et les infractions de nature à engager la responsabilité des ordonnateurs.

« Après vérification des comptes présentés pour une année comptable, dit l'article 107, la Cour des Comptes doit, sous sa propre responsabilité, présenter des observations qui feront apparaître en particulier :

1° Si les sommes relevées dans le compte budgétaire concordent en recettes et en dépenses avec celles qui

(1) La seule existence d'un contrôle à posteriori organisé avec soin, la certitude où sont les ministres que les irrégularités budgétaires seront dévoilées par la Cour, garantissent la sincérité des comptes des ministres.

figurent dans les comptes de caisse, et si les pièces justificatives prévues par le règlement ont été produites.

2° Si, et dans quelles conditions, il a été dérogé au budget et aux documents annexés, dans quel cas des infractions ont été commises à l'égard des lois sur les recettes et dépenses du Reich, ou des ordonnances et prescriptions administratives, dans quel cas enfin il n'a pas été donné une suite suffisante à une remontrance de la Cour des Comptes.

3° Les dépenses en excédent du budget et extrabudgétaires qui n'ont pas encore été approuvées par le Reichsrat et le Reichstag (1) ».

Le rapport adressé par la Cour au Ministre des Finances comprend : un *mémoire* (Denkschrift) « résumant les résultats principaux des vérifications » (art. 107, al. 6) et des *observations* (Bemerkungen). Ces dernières se subdivisent elles-mêmes en deux parties :

La déclaration de conformité.

L'état des infractions et des dépassements de crédits.

La Cour exprime un certain nombre de réserves à l'approbation du compte budgétaire par les chambres.

Le ministre des finances demande au Parlement, pour le gouvernement, la « décharge de responsabilité » (Entlastung). Le compte est examiné au préalable par une commission parlementaire : C'est, depuis 1928, une sous-commission issue de la Commission du budget, et composée de sept députés. La sous-commission présente un rapport au Parlement. Mais la « décharge de respon-

(1) « Aux observations doit être joint un rapport indiquant les principales critiques qui se sont dégagées de la vérification des entreprises pourvues de la personnalité juridique. »

sabilité » ne peut être accordée par ce dernier, non seulement avant que la Cour ait déposé son rapport, mais encore aussi longtemps qu'elle n'a pas, dans un mémoire, levé la dernière des réserves formulées par elle dans son mémoire initial, ou remplacé cette réserve par une simple observation.

Alors seulement sera prononcée par le Parlement (non sous la forme d'une loi, mais par une simple résolution) la décharge constitutionnelle, qui libère définitivement les ministres, qui correspond à notre loi de règlement, aux « sanatoria » des Italiens, au bill d'indemnité.

En attendant, le Parlement pourra régulariser les dépassements de crédits et donner son approbation au compte budgétaire, sous réserve des manquements et des erreurs qu'il appartient à la Cour de lui signaler (1).

Il pourra aussi sanctionner par un vote de blâme la responsabilité des ministres coupables d'avoir engagé des dépenses au delà des crédits votés.

M. de Marcé, dans le tome I de son ouvrage sur le contrôle des finances (1928), s'est demandé si la Cour des Comptes allemande, collaboratrice avisée du gouvernement, était une collaboratrice aussi sûre pour le Parlement ? Il lui paru que la Cour des Comptes n'avait pas suffisamment dépouillé son ancien caractère, qu'elle n'était pas assez affranchie de l'influence gouvernementale, de la dictature persistante de la bureaucratie.

(1) « Sur le vu du compte budgétaire du Reich, le Reichsrat et le Reichstag décident l'approbation rétroactive des dépenses en excédent du budget et extrabudgétaires. L'approbation est accordée sous réserve de la *décision ultérieure* relative aux observations de la Cour des Comptes ».

En Allemagne, en effet, c'est le Gouvernement, ce n'est pas comme chez nous le Parlement, qui est le destinataire du rapport annuel de la Cour des Comptes. Il n'existe pas comme en Angleterre ou en Italie, des relations directes et suivies entre l'organisme chargé du contrôle des Comptes et le Parlement. Mais la loi de 1922 autorise-t-elle le gouvernement à ne communiquer au Reichstag qu'une partie du rapport de la Cour ? Dans son étude récente sur le budget du Reich, M. Bonjour ne mentionne pas cette faculté. Pour M. de Marcé, le gouvernement n'est tenu de présenter aux chambres que les observations concernant les dépassements de crédits (à fin de vote de crédits supplémentaires) ; les autres observations, celles qui ont trait aux irrégularités administratives, aux sanctions correspondantes, aux propositions de réforme et d'amélioration, sont destinées au gouvernement seul.

En cette importante matière, les dispositions du Règlement budgétaire sont, il faut le reconnaître, assez ambiguës ; il semble bien cependant s'en dégager que certaines irrégularités peuvent être soustraites au contrôle du Parlement.

L'article 107, alinéa 3, dispose :

« Les erreurs d'imputation ne seront reprises dans les observations (Rapport annuel de la Cour) que si elles ont pour conséquence d'éviter ou de provoquer un dépassement de crédit ou s'il s'agit d'une question de principe ou d'une affaire d'une importance appréciable. »

L'article 109, alinéa 1, ajoute :

« Après la clôture des travaux de vérification afférents

à une année comptable, la Cour des Comptes, si elle n'a pas eu déjà l'occasion de le faire, doit communiquer au gouvernement les constatations faites par elle à l'occasion de sa vérification au sujet d'irrégularités dans l'administration, ainsi que des propositions tendant à en rendre le retour impossible. Le gouvernement doit prendre une délibération sur ce rapport et communiquer sa décision à la Cour des Comptes. »

Enfin l'alinéa 2 du même article stipule :

« Les *parties* du rapport que la Cour des Comptes a destinées à une communication simultanée au Reichsrat et au Reichstag doivent leur être présentées en même temps que la décision y relative prise par le gouvernement du Reich. » C'est donc que d'autres parties de ce rapport ne sont pas transmises aux Assemblées.

Il y aurait lieu de demander au gouvernement allemand de s'engager à *soumettre au Parlement*, et du même coup à *livrer à la publicité* l'intégralité du rapport annuel de la Cour des Comptes.

La « décharge de responsabilité » accordée par le Parlement retrouverait alors la haute signification que la Constitution lui attribue.

En Allemagne la présentation du compte général par le gouvernement au Parlement n'a pas lieu à date fixe, comme en Italie et en Angleterre, mais en pratique le gouvernement le dépose sur les bureaux des chambres cinq mois après la clôture de l'année financière.

Le compte de l'année 1925-26 n'a été présenté il est vrai au Reichstag que le 3 février 1927. Mais le compte de l'année 1926-27 a été publié dans les documents du

Reichstag le 4 octobre 1927, celui de l'année 1927-28 le 1^{er} octobre 1928. Le rapport de la Cour des Comptes sur l'exercice 1926-27 a paru en mars 1929, soit deux ans environ après la clôture de l'année comptable.

Au Reichstag l'on peut faire — à un moindre degré — le reproche que nous avons fait au Parlement français, de témoigner à la fois peu d'empressement et peu d'intérêt pour l'apurement des comptes publics :

— peu d'empressement : il n'a voté que le 27 mars 1928, soit six mois après la présentation du compte budgétaire, l'état motivé des dépenses effectuées en excédent des crédits (réserve faite de la décharge de responsabilité) au cours de l'exercice 1926-27.

— peu d'intérêt : il a accordé cette approbation sans le moindre débat.

V) CONCLUSION. — La législation et la pratique allemande ont réalisé depuis la guerre d'incontestables progrès dans l'organisation et dans le fonctionnement du contrôle budgétaire. Mais la *publicité* du contrôle laisse encore à désirer.

Les magistrats de la Cour des Comptes, par leur inamovibilité, par leur mode de nomination, sont à l'abri de toute influence gouvernementale. C'est l'intégrité du contrôle de la Cour des Comptes qui nous permettra d'admettre la *sincérité des chiffres fournis par le gouvernement en ce qui concerne la plus grande partie des dépenses militaires effectuées par l'Etat*.

L'on peut cependant reprocher à la Cour des Comptes « d'attacher trop d'importance aux vérifications et poin-

tages comptables.» (1), de laisser par contre échapper de graves abus d'ordre politique. L'on peut surtout adresser à l'organisation de la Cour allemande deux graves critiques :

1° Sa sphère d'action n'est pas assez étendue : elle n'englobe ni la vérification des comptes locaux, ni celle des gestions autonomes. Les gestions autonomes ne font nulle part l'objet d'une définition précise, elles peuvent s'appliquer à des services quelconques, elles pourraient être aisément multipliées, avec l'assentiment d'un Reichstag nationaliste. Alors une portion plus grande des dépenses militaires pourrait échapper au contrôle de la Cour.

2° Certaines dispositions permettent à la Cour de se faire suppléer dans l'exercice de son contrôle par l'administration, « de prescrire des simplifications dans la reddition des comptes, ou même dans certains cas de dispenser totalement certains services de rendre des comptes » (2).

De telles dispositions devraient être abrogées.

Reconnaissons enfin que l'apurement des comptes est obtenu en Allemagne avec une suffisante *célérité*.

(1) Bonjour, *op. cit.*, p. 121.

(2) Art. 81 du Règlement budgétaire.

CHAPITRE IX

CONCLUSIONS

I. — *Les mérites du Système proposé.* — Nous avons essayé, au cours de cette étude, de montrer l'intérêt que présente, au point de vue national comme au point de vue international, un système de limitation indirecte des armements basé sur la limitation des dépenses militaires.

Dans le mécanisme que nous avons envisagé, l'on entend par *dépense*, au sens de la Convention, les *paiements* effectués, pour les besoins de la Défense Nationale, au cours de l'année budgétaire, tels qu'ils ressortent des *comptes définitifs* publiés par les gouvernements.

Une telle limitation, et c'est son premier mérite, se prête mieux que toute autre au contrôle. Elle repose en effet sur les qualités de sûreté et de précision que le contrôle interne des comptes publics met au service du contrôle international. C'est le self-contrôle, ou mieux l'auto-contrôle.

Les chiffres de dépenses militaires fournis par les gouvernements seront exacts pour leur plus grande part, parce qu'ils seront extraits de documents publiés dont

les éléments sont soigneusement vérifiés dans chaque pays, pour répondre aux besoins du crédit public et d'une saine gestion financière. C'était là l'objet essentiel de notre examen. C'est le point essentiel de notre conclusion.

M. de Marcé, dont les études sur les Cours des Comptes étrangères nous ont été précieuses, a écrit dans son ouvrage le plus récent :

« La méthode de limitation budgétaire et comptable présente par elle-même des garanties. Ces garanties, c'est la *publicité* des discussions budgétaires, celle des lois de finances et des *comptes*, c'est le *contrôle des Cours des Comptes qui dans tous les Etats assurent la véracité et l'exactitude des comptes de deniers publics...* et cela d'une manière authentique, avec l'autorité d'organes de contrôle indépendants de l'Administration comme du Parlement » (1).

C'est en effet la participation des Cours des Comptes (ou des organismes similaires) au règlement définitif des comptes généraux qui constitue le gage le plus sûr de la sincérité de ce règlement.

Qu'il s'agisse des Cours des Comptes française, italienne, allemande, ou du contrôleur auditeur général anglais, nous avons vu l'indépendance des magistrats qui, pour le compte des Parlements, vérifient les comptes publics, assurée par leur inamovibilité, leur mode de nomination, la situation prééminente qui leur est faite dans la Nation. Sans doute, les diverses juridic-

(1) V. de Marcé, *Le Contrôle des Finances en France et à l'Etranger*, tome III. Paris, Félix Alcan, 1931, p. 508.

tions des comptes ne présentent pas toutes le même degré de perfection. Leur organisation, leur fonctionnement sont susceptibles d'amélioration.

Dans notre exposé des institutions internes, nous avons indiqué au passage certaines défectuosités. Soulignons l'avantage qu'il y aurait, pour obtenir un règlement plus rapide des comptes définitifs, à généraliser le système italien ou anglais dans lequel la vérification des comptes des agents inférieurs se poursuit au cours même de l'année financière, grâce à l'établissement de comptes périodiques (1).

Ce procédé permet à la Chambre des Comptes de terminer son examen des comptes individuels peu de temps après la clôture de l'année budgétaire. Elle est dès lors en mesure de constater à une date plus rapprochée la conformité des comptes généraux avec les comptes individuels. Nous avons dit l'intérêt que présentait, au point de vue de la limitation des dépenses, la réduction des délais de règlement des comptes : il faut enlever aux gouvernements la tentation de se faire consentir des avances dont l'emploi ne serait connu que longtemps après leur utilisation. Cette possibilité serait particulièrement grave dans la période finale d'application de la convention.

Les garanties qui s'attachent au fonctionnement des Cours des Comptes n'ont pas seulement pour effet principal d'affirmer l'exactitude des chiffres de dépenses publiés par les gouvernements. La certitude où seront

(1) Nous avons vu que l'application de cette méthode était envisagée en Allemagne par le nouveau règlement budgétaire.

ces derniers de ne pouvoir dépasser leurs crédits ou changer l'affectation des dépenses sans que cela apparaisse dans les comptes, agira préventivement pour les détourner de commettre ces irrégularités. Mais la vertu préventive du contrôle des comptes serait encore accrue si les Parlements se montraient plus jaloux de leurs prérogatives constitutionnelles. A cet égard les Parlements méritent en général de graves reproches : la Grande-Bretagne mise à part, où le Comité des Comptes publics suit avec une vigilante attention la reddition des comptes, les Parlements de France, d'Italie et d'Allemagne se désintéressent de cette mission essentielle : constater si l'emploi de la contribution publique a été fait conformément aux autorisations budgétaires, sanctionner les manquements des ministres à la règle de la spécialité des crédits.

L'application d'une convention internationale basée sur la limitation budgétaire des armements requiert la collaboration, la volonté de contrôle des Parlements.

Elle réclame aussi, nous en sommes persuadés, le concours de l'opinion publique, éclairée et exprimée par la Presse.

II) S'IL EXISTE DES FISSURES DANS LE MÉCANISME PROPOSÉ. — Il en existe assurément.

Les comptes généraux publiés par les Gouvernements ne mentionnent que les dépenses effectuées par les administrations *de l'Etat* au cours de l'année financière. Sans doute les dépenses militaires sont-elles, en principe, des dépenses d'Etat. Il est admis qu'elles doivent figurer pour leur plus grande part au budget de l'Etat,

dans les nations modernes. Mais les budgets locaux peuvent néanmoins participer, dans une certaine mesure, aux dépenses militaires ; de plus, en vertu d'exceptions à la règle de l'universalité budgétaire, les services de la Défense Nationale peuvent se procurer des ressources particulières qui s'ajoutent aux crédits votés par le Parlement (1). En définitive, l'on peut affirmer que les comptes généraux ne nous révèlent pas la totalité des dépenses militaires.

Mais quelle est la portée des brèches que nous venons de signaler ? Laisseront-elles échapper une grande partie de l'efficacité du mécanisme ? Nous pensons que les dépenses dont il s'agit ne représentent qu'une proportion très faible du total des dépenses d'armement. C'est là ce qui fait la valeur très générale du système proposé. Mais nous n'en devons pas moins nous efforcer de déterminer l'importance exacte des manquements possibles, rechercher les moyens de combler les fissures qui pourraient compromettre la solidité de l'édifice. C'est ce qu'a fait le Comité d'Experts en questions budgétaires dans son rapport du 28 février 1931.

Nous emprunterons à ces travaux, dont on aura pu apprécier, au cours de cette étude, la haute valeur scientifique, les développements que nous voulons consacrer aux défauts de notre système de limitation.

Le Comité a envisagé deux sortes de cas :

D'une part un Etat peut, en échange de subventions, prêts, participations à des entreprises travaillant pour

(1) Il en est ainsi notamment en Angleterre.

la défense nationale, obtenir la satisfaction de divers besoins d'ordre militaire, sans augmentation apparente des dépenses d'armements.

D'autre part, certains services peuvent se procurer des fonds qui ne figurent pas au budget de l'Etat (crédits ouverts par voie administrative, contribution des budgets locaux aux dépenses militaires, donations émanant de particuliers ou de collectivités, recettes spéciales non prévues par le budget, etc.....). Ce sont les dépenses extra-budgetaires.

Dans certains cas le Comité a proposé des dérogations au principe de la limitation. Ne vaut-il pas mieux, en effet, exclure de la limitation certaines dépenses spéciales qui prêteraient à la fraude, et dont le montant allègre peu le total général des paiements ? (1).

Dans d'autres cas le Comité a estimé que les dépenses considérées devraient figurer dans le relevé-type. L'on devrait se fier à la bonne foi des gouvernements en acceptant comme exacte l'évaluation donnée par eux sous leur responsabilité. Les gouvernements devraient d'ailleurs s'engager à assurer la publicité des documents permettant d'identifier ces dépenses.

1. *La fissure des subventions, prêts et participations.*

— La participation de l'Etat à des sociétés anonymes pourrait revêtir les formes suivantes : obtention ou achat d'actions, concession de la propriété ou de l'usage de certaines installations, octroi de droits et privilèges de

(1) Les pensions, bien que ne rentrant pas dans les catégories ci-dessus, ont été laissées en dehors de la limitation, en raison de la difficulté de trouver un critérium déterminant dans quelle mesure elles accroissent les ressources de la Défense Nationale.

toute nature contre la remise, au lieu d'actions, de droits de contrôle et de participation aux bénéfices, octroi de subventions ou d'emprunts à long ou court terme, etc.

Il est évident que des mesures de ce genre peuvent constituer l'équivalent exact de la création, par exemple par l'Etat lui-même, d'un établissement d'Etat pour la fabrication du matériel de guerre. Pour cette raison, le Comité a posé en principe que ces subventions et prêts accordés aux entreprises ayant parmi leur objet celui de fournir des articles ou des services destinés à la Défense Nationale, ainsi que toute participation dans lesdites entreprises (y compris l'achat d'actions, d'obligations, etc., contre paiements effectués en espèce ou sous toute autre forme) doivent être considérées comme dépenses effectuées pour les dits articles ou services, et que le montant de ces dépenses devra, par conséquent, être compris dans les catégories correspondantes du relevé-type et faire l'objet de la limitation qui sera adoptée dans la Convention.

Lorsqu'une subvention est accordée à une entreprise en vue de lui permettre d'adapter son installation et son organisation pour des fournitures à faire en cas de guerre, cette subvention doit être considérée comme dépense à comprendre dans le relevé-type, même si des fournitures ne sont pas effectuées immédiatement.

Il est certain que dans la pratique un grand nombre de cas douteux pourront se présenter. Naturellement, il y aurait lieu de laisser à chaque Haute Partie contractante le soin de procéder, sous sa responsabilité, aux exclusions nécessaires. Cependant le Comité estime qu'il

serait utile de donner une publicité complète à ces cas d'exclusion et d'*inviter*, en conséquence, les *Etats* à signaler les cas qu'ils n'auraient pas compris dans le relevé des dépenses de Défense Nationale, parce qu'ils ne croyaient pas devoir en tenir compte, et à fournir toutes les explications nécessaires dans chaque cas d'espèce.

2. *La fissure des dépenses extrabudgétaires.* — Dans presque tous les pays il est de règle fondamentale que le budget doit comprendre toutes les dépenses sans exception. Aussi retrouve-t-on, dans la plupart des législations, une disposition générale aux termes de laquelle il ne peut être affecté aux dépenses de l'Etat d'autres fonds que ceux qui sont votés par le Parlement. C'est ainsi que les recettes effectuées par les services ne peuvent être utilisées par ceux-ci pour leur propre fonctionnement, et que, dès lors, tous les biens devenus inutilisables pour la Défense Nationale doivent être vendus pour le compte du Trésor. En règle générale, les bénéfices des entreprises d'Etat, ainsi que le produit de la vente de tous les biens, sont versés au Trésor. Toutefois l'on rencontre de nombreuses exceptions à ces dispositions générales et l'on constate que, dans un certain nombre d'Etats, les services de la Défense Nationale disposent de ressources extra-budgétaires qu'il importe de saisir pour que la limitation soit efficace.

Ces ressources extrabudgétaires sont les suivantes :

- a) Crédits ouverts en dehors du budget par voie administrative.
- b) Recettes ou fonds spéciaux, y compris le produit

d'emprunts, qui peuvent être affectés aux dépenses d'armement en dehors du budget.

c) Toutes ressources mises à la disposition de la Défense Nationale par les autorités administratives locales ou des institutions publiques diverses.

d) Donations, legs ou toutes autres contributions de collectivités ou de particuliers.

En principe, on devra faire entrer dans le relevé-type la totalité des dépenses appartenant à ces différentes catégories, lorsqu'elles sont consacrées à la Défense Nationale ; on a donc inséré un paragraphe à cet effet dans le projet d'annexe.

Les dépenses de ces catégories prennent des formes très diverses. Les administrations sont parfois autorisées à utiliser certaines recettes courantes sans restrictions et sans être tenues d'en rendre compte au Parlement. Les organisations d'éducation physique et de préparation militaire reçoivent quelquefois des subventions de particuliers, d'institutions ou d'autorités locales. Les réservistes ou les hommes recrutés par voie de conscription sont invités à fournir une partie de leur équipement, et leurs employeurs sont parfois requis de contribuer à l'entretien de ces hommes pendant les périodes d'instruction. Les autorités locales fournissent le logement et autres facilités pour l'entretien des garnisons et pour leur instruction. En général, les hommes ou le matériel des forces armées sont transportés par les chemins de fer à tarifs réduits, mais il est très souvent impossible d'affirmer que ces tarifs sont plus réduits qu'il ne convient lorsqu'il s'agit d'un usager aussi important que l'Etat.

Dans la plupart de ces cas, il ne devrait pas être difficile, en pratique, de calculer les chiffres exacts et de les faire figurer dans le relevé-type ; le plus souvent, d'ailleurs, lorsque des difficultés ou des doutes s'élèvent, ou bien la dépense en question est très faible ou bien il est fort peu probable que les usages suivis puissent se modifier de façon considérable dans des limites de temps appréciables. Il est certainement impossible d'évaluer la contribution qu'apporte l'homme recruté par voie de conscription lorsqu'il fournit une partie de son équipement. D'ailleurs il ne serait pas plus nécessaire de faire ce calcul que d'évaluer la prestation que fournit cet homme à l'Etat en accomplissant une période donnée, au titre du service obligatoire contre une rémunération considérablement inférieure à son gain normal.

En conclusion, si les gouvernements font entrer de bonne foi dans le relevé-type toutes les dépenses extra-budgétaires qui peuvent raisonnablement être calculées, et si les autres postes qui ne peuvent pas être évalués sont considérés comme rentrant dans le domaine des dérogations, le Comité estime que les difficultés qui se présenteront à cet égard ne sont pas graves.

III. — TOUTE LIMITATION DES ARMEMENTS DOIT ÊTRE SUBORDONNÉE AU MAINTIEN DE LA SÉCURITÉ.

— Nous plaçant au point de vue National, nous remarquerons :

a) Que l'efficacité du contrôle interne des comptes publics dans les divers pays procure à chaque Etat les garanties de réciprocité qu'il est en droit d'attendre de la Convention.

b) Qu'une limitation des armements se traduisant par

la réduction des charges fiscales correspondantes est la mieux appropriée aux temps difficiles que nous traversons. C'est assurément celle que les peuples, victimes de la crise économique, apprécieront le plus.

c) Nous reconnaitrons enfin à la limitation du *total des dépenses militaires* un caractère de *souplesse* que ne saurait présenter la limitation directe des effectifs et des catégories de matériel. Souplesse qui permettra au Gouvernement de faire varier avec les circonstances, les proportions respectives des éléments divers qui constituent une armée moderne, de porter son effort suivant ses besoins, sur le développement de tel ou tel moyen de défense.

Suivant ses besoins... nous voulons dire selon les exigences de sa sécurité. Pour nous, en effet, le concept de sécurité domine tout le problème du désarmement, dans son tout et dans ses parties. Toute méthode de limitation des armements doit répondre à cette condition première de ne pas compromettre la sécurité nationale. A fortiori devra-t-on tenir compte de cette nécessité, lorsqu'il s'agira de fixer *les chiffres* représentant le *maximum autorisé* des dépenses militaires.

De ces chiffres de limitation nous n'avons donné aucune estimation au cours de cet exposé. Nous avons voulu faire une étude technique, dégager l'efficacité propre d'un procédé, abstraction faite de toute évaluation des besoins. Mais nous voulons le répéter avec force au terme de ce travail :

Qu'il s'agisse d'adopter une méthode de limitation, ou qu'il s'agisse, cette méthode choisie, de remplir le cadre

tracé par les Experts, les négociateurs devront subordonner toute préoccupation à celle de sécurité.

L'on ne peut, en matière de désarmement, déclarait déjà en 1927 l'Assemblée de la Société des Nations, que réaliser « *une première étape en rapport avec les conditions actuelles de la sécurité générale et régionale* ». Pour pouvoir aller plus avant il faudrait que fussent renforcées les garanties que l'organisation internationale nous procure pour le maintien de la paix : assistance mutuelle ou action collective organisée de la Société des Nations. « La limitation des armements, a dit M. Pierre Laval, par l'organisation entre tous d'une assistance effective » (1).

Ceux qui assumeront la lourde tâche de « chiffrer », après discussion, les besoins de la France, sauront sauvegarder ce qui nous est cher par-dessus tout : la Sécurité Française (2).

(1) Discours de M. Pierre Laval, Président du Conseil, aux obsèques Nationales de M. Maginot, Ministre de la Guerre, le 10 janvier 1932.

(2) Les débats de la Conférence du Désarmement se sont ouverts le 2 février 1932. Dès le 5 février, M. Tardieu, chef de la Délégation française, déposait les propositions françaises, qui prévoient le renforcement des pouvoirs de la Société des Nations par le recours obligatoire à l'arbitrage et l'institution d'une force armée internationale. D'autres mesures importantes sont préconisées, telles que l'interdiction de la guerre chimique, l'internationalisation de l'aviation civile, la protection des populations. Le projet français, fidèle à la doctrine soutenue par la France depuis 1919, subordonne

la limitation des armements à l'organisation de la paix et de la sécurité.

Dans son discours du 8 février 1932, M. Tardieu a déclaré notamment : « A nous, les survivants, de traduire en actes la volonté des morts — d'abord que cela ne recommence pas, et c'est le règlement pacifique des différends internationaux — ensuite que l'humanité puisse vouer à des œuvres productives une large part des sommes présentement absorbées par les dépenses militaires, et c'est la réduction des armements. Deux buts qui se confondent en un seul : l'organisation de la Paix. »

VU : Le Président de la Thèse,

VU : Le Doyen,

BASDEVANT.

H. BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de Science des Finances*, A. Rousseau, Paris 1927.
- BESSON (E.). — *Le Contrôle des Budgets en France et à l'étranger*, A. Chevalier-Maresq, Paris 1901.
- BONJOUR (H.). — *Le Budget du Reich*, M. Giard, Paris 1931.
- BOURGEOIS (Léon). — *L'œuvre de la Société des Nations (1920-1923)*, Payot, Paris 1924.
- DEBENEY (Général). — *Sur la Sécurité Militaire de la France*, Payot, Paris 1930.
- JÈZE (Gaston). — *Cours de Science des Finances et de Législation financière française. — Théorie générale du Budget*, M. Giard, Paris 1922.
- *Cours de Finances publiques 1930-1931*, M. Giard, 1931.
- *Le Contrôle préventif de la Cour des Comptes touchant l'engagement des dépenses en Italie*, M. Giard, 1917.
- LA PRADELLE (A. DE). — *Cours spécial professé à la Faculté de Droit de Paris en 1930-31*, « De l'influence de la Société des Nations sur le dévelop-

- pement du Droit des gens », Aux Editions Internationales, Paris 1931.
- LE FUR (L.) et CHKLAVER (G.). — *Recueil de textes de Droit International public*, Dalloz, Paris 1928.
- MARCÉ (V. de). — *Le Contrôle des Finances en France et à l'étranger*, Tome I, F. Alcan, Paris 1928.
- *id.*, Tome III, F. Alcan, 1931.
- *La Cour des Comptes en Italie en Allemagne*, F. Alcan, 1919.
- NITTI (F.). — *Principes de Science des Finances*, traduit de l'italien par Stefan Fraund, M. Giard, Paris 1928.
- RAMOND. — *La préparation et le rôle du Budget en Angleterre*, M. Giard, Paris 1891.
- RENAULT (L.). — *Les deux conférences de la Paix*, A. Rousseau, Paris 1908.
- RESSÉGUIER (G. de). — *Les Sanctions Militaires de la Société des Nations*, Les Presses Universitaires de France, Paris 1930.
- VOGUET (G.). — *Règlement général sur la Comptabilité publique*, Berger-Levrault, Paris 1928.
- Projets de loi portant fixation du Budget général, de 1900 à 1930.*
- Projets de loi portant Règlement définitif du Budget de l'exercice 1900 à 1930.*
- Rapports annuels de la Cour des Comptes sur le Budget de l'exercice.*
- Annales des Sciences politiques.* — En particulier : Années 1890, 1891 et 1892 : Articles de M. de Marcé sur le Contrôle de la Cour des Comptes

en Italie, le Contrôle des Comptes publics en Angleterre.

L'Année Politique française et étrangère. — En particulier : « Le problème de la paix organisée, la solution pacifique des conflits et le Désarmement, avril 1931.

Bulletin de la Société de Législation comparée. — En particulier : Arnauné : Le Contrôle financier en Angleterre, avril 1885.

Bulletin de Statistique et de législation comparée du Ministère des Finances. En particulier : 1927 III, pour le nouveau Règlement budgétaire allemand. — Octobre 1929, pour le nouveau Règlement sur la comptabilité publique italien.

L'Europe Nouvelle. — Revue et dossiers. En particulier : « Comment et pourquoi désarmer » et texte du mémorandum français sur le Désarmement, Paris 1931.

Revue de Science et de Législation financière.

Revue politique et parlementaire. — En particulier : Le Contrôle de l'Exécution du Budget de l'Etat en Angleterre, octobre 1900 (V. de Marcé). — Le Contrôle de l'engagement des dépenses, XXX, septembre 1923.

Société des Nations. — L'organisation de la Paix et le Désarmement, Section d'Information, Genève 1931. — Série des Publications de la Société des Nations. En particulier : Procès-verbaux des

séances de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement. — Projet de Convention (Document C. 687, M. 288). — Rapports du Comité d'Experts en questions budgétaires de 1927 (C. P. D. 90) et de 1931 (C. 182, M. 69).

ANNEXE I
LE RELEVÉ-TYPE

A.

RELEVÉ DES DÉPENSES EFFECTUÉES POUR L'ANNÉE.....

Total

FORCES TERRESTRES

FORCES NAVALES

FORCES AÉRIENNES

TOTAL GÉNÉRAL

CHAPITRES	CATÉGORIES DE DÉPENSES	FORCES TERRESTRES				
		Forces armées stationnées ds la Métropole (facultatif)	Forces armées stationnées outre-mer (facultatif)	Format. organ. militairement stat. ds la M ^{er} (facultatif)	Format. organ. militairement stat. outre-mer (facultatif)	TOTAL
		1	2	3	4	5
	TITRE I					
	Personnel					
	<i>Personnel faisant normalement partie de formations et services :</i>					
A	Soldes, traitements, indemnités diverses : officiers.					
B	<i>Idem</i> : sous-officiers et hommes de troupe					
C	<i>Idem</i> : personnel civil....					
	<i>Personnel ne faisant pas normalement partie de formations et services..</i>					
D	Prémilitaires, réservistes et organisations des réserves					
E	Entretien du personnel visé aux chapitres A à D....					
	TITRE II					
	Mouvements					
F	Quadrupèdes, fourrage, harnachement et ferrage ..					
G	Carburants, ingrédients et autres dépenses de transport					
	TITRE III					
	Immeubles					
H	Création de fortifications nouvelles et d'organisations défensives					
K	Casernement, autres constructions, entretien, aménagement					
	TOTAL : TITRES I A III....					
	TITRE IV					
	Matériel de guerre					
M	Armes, munitions et matériel de combat					
M bis	Matériel du génie et autres matériels de guerre					
N	Fabrication de matériel de guerre dans les établissements d'Etat ne jouissant pas de l'autonomie budgétaire (frais non répartissables entre les chapitres M et M bis)					
	TOTAL : TITRE IV....					
	TOTAUX DU RELEVÉ.....					

(1) Remarque commune aux tableaux B, C et D :
 Dans la colonne des totaux, pour chacune des trois catégories de forces, les chiffres qui peuvent faire l'objet d'une limitation, aux termes des articles 10, 24 et 29 du projet de convention, sont entourés d'une ligne noire.

C.

CHAPITRES	CATÉGORIES DE DÉPENSES	FORCES NAVALES		
		Forces armées (facultatif)	Formations organisées militairement (facultatif)	TOTAL
		1	2	3
	TITRE I Personnel			
	<i>Personnel faisant normale- ment partie de formations et services :</i>			
A	Soldes, traitements, indem- nités diverses : officiers.			
B	<i>Idem :</i> sous-officiers et hommes de troupe			
C	<i>Idem :</i> personnel civil....			
	<i>Personnel ne faisant pas normalement partie de formations et services...</i>			
D	Prémilitaires, réservistes et organisations des réserves			
E	<i>Entretien du personnel visé aux chapitres A à D....</i>			
	TITRE II Mouvements			
G	Carburants, ingrédients et autres dépenses de trans- port			
	TITRE III Immeubles			
H	Création de fortifications nouvelles et d'organisa- tions défensives			
K	Casernement, autres cons- tructions, entretien, ameub- lement			
	TOTAL: TITRES 1 A III....			
	TITRE IV Matériel de guerre			
L	Navires: nouvelles cons- tructions et entretien...			
M	Armes, munitions et maté- riel de combat			
N	Fabrication de matériel de guerre dans les établisse- ments d'Etat ne jouis- sant pas de l'autonomie budgétaire (frais non ré- partissables entre les cha- pitres L et M.....)			
	TOTAL: TITRE IV.....			
	TOTAUX DU RELEVÉ.....			

D.

CHAPITRES	CATÉGORIES DE DÉPENSES	FORCES AÉRIENNES				
		Forces armées, stationnées ds la Métropole (facultatif)	Forces armées stationnées outre-mer (facultatif)	Format. organis. militairement stat. ds la Mét. (facultatif)	Format. organis. militairement stat. outre-mer (facultatif)	TOTAL
		1	2	3	4	5
	TITRE I					
	Personnel					
	<i>Personnel faisant normalement partie de formations et services :</i>					
A	Soldes, traitements, indemnités diverses : officiers.					
B	<i>Idem</i> : sous-officiers et hommes de troupe					
C	<i>Idem</i> : personnel civil....					
	<i>Personnel ne faisant pas normalement partie de formations et services..</i>					
D	Prémilitaires, réservistes et organisations des réserves					
E	<i>Entretien du personnel visé aux chapitres A à D....</i>					
	TITRE II					
	Mouvements					
G	Carburants, ingrédients et autres dépenses de transport					
	TITRE III					
	Immeubles					
K	Casernement, autres constructions, entretien, ameublement					
	TOTAL: TITRES I à III....					
	TITRE IV					
	Matériel de guerre					
M	Armes, munitions et matériel de combat					
	TOTAL: TITRE IV.....					
	TOTAUX DU RELEVÉ.....					

TABLEAUX ANNEXES

TAPLEAU A. — DÉPENSES AU TITRE DES RÉMUNÉRATIONS DES RÉSERVES POUR L'ANNÉE

1. Rémunérations en dehors des périodes d'instruction du personnel sans emploi
2. Rémunérations pendant les périodes d'instruction, pour les réservistes convoqués

TABEAU B. — DÉPENSES AU TITRE DES CONSTRUCTIONS NAVALES POUR L'ANNÉE

1. Constructions nouvelles
2. Entretien et réparations

TABEAU C. — ETAT DES MONTANTS NON CONSOMMÉS, A LA FIN DE L'ANNÉE FINANCIÈRE, DES CRÉDITS GLOBAUX VOTÉS POUR DES DÉPENSES DE PLUSIEURS ANNÉES

TABEAU D. — ETAT DES MONTANTS RESTANT DUS A LA DATE DU, AU TITRE D'ACHAT A CRÉDIT OU DE PAIEMENTS DIFFÉRÉS AFFÉRENTS A DES OBJETS LIVRÉS OU A DES SERVICES RENDUS, LORSQUE LE DÉLAI DE PAIEMENT EST PLUS LONG QUE CELUI PRÉVU D'ORDINAIRE DANS LES CONTRATS DU MÊME GENRE QUI NE COMPORTENT AUCUNE FACILITÉ SPÉCIALE DE CRÉDIT

TABEAU E. — ETAT POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE..... DES SUBVENTIONS ACCORDÉES SOUS FORME D'AVANCES OU DE PARTICIPATIONS ACQUISES DANS DES ENTREPRISES AYANT PARMI LEURS OBJETS CELUI DE LA LIVRAISON D'ARTICLES OU DE LA PRESTATION DE SERVICES AUX FINS D'ARMEMENT, LORSQUE CES DÉPENSES ONT ÉTÉ EXCLUES DU RELEVÉ PARCE QU'ELLES N'ÉTAIENT PAS CONSIDÉRÉES COMME DÉPENSES D'ARMEMENT

TABEAU F. — DÉPENSES AU TITRE DES PENSIONS POUR L'ANNÉE.....

I. Personnel militaire :

- a) Pensions d'ancienneté
- b) Pensions d'invalidité
- c) Pensions mixtes

II. Personnel civil : Pensions

III. Pensions de guerre, s'il est fait une distinction, dans les comptes nationaux, entre les pensions ordinaires et les pensions de guerre (dans le cas contraire, ces pensions doivent figurer aux rubriques I et II).....

IV. Pensions ou autres compensations accordées, en dehors des règles concernant les pensions normales, pour retraite anticipée, licenciement ou perte d'emploi à la suite d'une réduction des forces armées

TABEAU G. — PRINCIPALE MODIFICATIONS APPORTÉES DEPUIS L'ENVOI DU DERNIER RELEVÉ DANS

1. Les dispositions relatives à l'octroi de pensions ainsi qu'aux contributions versées par le personnel au titre des pensions
2. Les dispositions relatives à l'imposition de la solde ou des pensions du personnel
3. Les dispositions relatives aux assurances sociales ou avantages similaires accordés au personnel ainsi qu'aux contributions versées par le personnel à ce titre.....

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Le Désarmement et le Maintien de la Paix	7
CHAPITRE I. — De la limitation des armements	13
CHAPITRE II. — De la limitation des armements par la méthode budgétaire...	23
CHAPITRE III. — Le mécanisme de la limitation envisagée	41
CHAPITRE IV. — Du Contrôle de la limitation.	63
CHAPITRE V. — Le contrôle des comptes publics en France	87
CHAPITRE VI. — Le contrôle des comptes publics en Angleterre	109
CHAPITRE VII. — Le contrôle des comptes publics en Italie	133
CHAPITRE VIII. — Le contrôle des comptes publics en Allemagne	158
CHAPITRE IX. — Conclusions	183
BIBLIOGRAPHIE	197
ANNEXE. — Le Relevé-type des dépenses de défense nationale	201

